

AVISO AO USUÁRIO

A digitalização e submissão deste trabalho monográfico ao *DUCERE: Repositório Institucional da Universidade Federal de Uberlândia* foi realizada no âmbito do Projeto *Historiografia e pesquisa discente: as monografias dos graduandos em História da UFU*, referente ao EDITAL Nº 001/2016 PROGRAD/DIREN/UFU (<https://monografiashistoriaufu.wordpress.com>).

O projeto visa à digitalização, catalogação e disponibilização online das monografias dos discentes do Curso de História da UFU que fazem parte do acervo do Centro de Documentação e Pesquisa em História do Instituto de História da Universidade Federal de Uberlândia (CDHIS/INHIS/UFU).

O conteúdo das obras é de responsabilidade exclusiva dos seus autores, a quem pertencem os direitos autorais. Reserva-se ao autor (ou detentor dos direitos), a prerrogativa de solicitar, a qualquer tempo, a retirada de seu trabalho monográfico do *DUCERE: Repositório Institucional da Universidade Federal de Uberlândia*. Para tanto, o autor deverá entrar em contato com o responsável pelo repositório através do e-mail recursoscontinuos@dirbi.ufu.br.



Universidade Federal de Uberlândia

INSTITUTO DE HISTÓRIA

**A AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA: CONFLITOS E ACORDOS NA
HISTÓRIA DA REGULAÇÃO DO SETOR ELÉTRICO BRASILEIRO**

GUSTAVO HENRIQUE DE BRITO PEREIRA DE REZENDE

Uberlândia-MG

2014

GUSTAVO HENRIQUE DE BRITO PEREIRA DE REZENDE

**A AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA: CONFLITOS E ACORDOS NA
HISTÓRIA DA REGULAÇÃO DO SETOR ELÉTRICO BRASILEIRO**

Monografia de conclusão de curso
apresentada ao Instituto de História da
Universidade Federal de Uberlândia, como
requisito parcial à obtenção do título de
Historiador.

Orientadora: Profa. Dra. Dilma Andrade de
Paula

Uberlândia-MG

2014



GUSTAVO HENRIQUE DE BRITO PEREIRA DE REZENDE

**A AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA: CONFLITOS E ACORDOS NA
HISTÓRIA DA REGULAÇÃO DO SETOR ELÉTRICO BRASILEIRO**

Monografia de conclusão de curso
apresentada ao Instituto de História da
Universidade Federal de Uberlândia, como
requisito parcial à obtenção do título de
Historiador.

Banca Examinadora

Profa. Dra. Dilma Andrade de Paula

Prof. Dr. André Fabiano Voigt

Profa. Ms. Mariana de Oliveira Lopes Barbosa

Uberlândia, 01 de setembro de 2014.

Ao meu pequeno grande herói, Francisco, que
faz a história da minha vida se tornar
inesquecível em todos os seus momentos.

AGRADECIMENTO

Aos professores do Instituto de História da Universidade Federal de Uberlândia que, no decorrer da graduação, ensinaram-me o ofício do Historiador, e aos colegas que junto comigo trilharam esse percurso, apoiando-se uns nos outros e cultivando preciosas amizades.

Aos eletricitários das cidades do Triângulo Mineiro, trabalhadores da geração, transmissão e distribuição de energia elétrica que, trabalhando em condições de alto risco e precariedade, mantêm o sistema elétrico nacional em operação. Agradecimento especial aos eletricitários do setor da geração de Uberlândia e Uberaba, em particular, da usina de Capim Branco II, onde trabalho, pelo companheirismo e pela amizade vida afora.

Aos companheiros e companheiras de jornada e de luta do nosso sindicato na região do Triângulo Mineiro – SINDIELETRO-MG – Willian Franklin, Zé Henrique, Elisângela Mara e Ivonet Gomes, pela amizade e apoio. Obrigado!

Aos colegas Érick Luiz Wutke Ribeiro e Ricardo Takayuki, que além de acompanhar o meu percurso acadêmico no dia a dia, colaboraram respectivamente, com a revisão da tradução em inglês do resumo desse trabalho, e em sugestões para o desenvolvimento dessa pesquisa.

À minha orientadora Prof. Dra. Dilma Andrade de Paula, pela oportunidade e competente orientação científica.

Ao professor e amigo André Voigt, pelas prazerosas conversas sobre ideias, conceitos e pesquisas no decorrer da minha graduação.

À professora Mariana de Oliveira Lopes Barbosa, pela atenção e por aceitar participar da banca examinadora dessa pesquisa.

E à minha família, meus amores: Francisco, Bernardo, Leopoldo, Arthur, meu pai Divo Pereira de Rezende, Marina, Luana, Bruna e minha mãe Leila Brito, que além do apoio infinito de mãe, por ser professora e pesquisadora, foi meu primeiro incentivo à pesquisa científica, sempre colaborando com suas orientações e revisões de língua portuguesa, o que nessa pesquisa não foi diferente. Amo todos vocês!

Por fim, um agradecimento sempre especial ao meu avô Higesipo Augusto de Brito. Saudade eterna...

**Larvas hibernam
: borboletas
não tardam**

DINOVALDO GILIOLI¹
(Vagar Poético, Coletânea, 1993)

¹ Eletricitário da Eletrosul – Diretor do SINERGIA – Sindicato dos Trabalhadores Eletricitários de Florianópolis e Região. In: SAMPAIO, Maria Margarida Barbosa. *Da Privatização ao Apagão*, 2001.

RESUMO

REZENDE, Gustavo Henrique de Brito Pereira de. *A agência nacional de energia elétrica: conflitos e acordos na história da regulação do setor elétrico brasileiro*. 2014. 70 fl. Monografia (Graduação em História) – Instituto de História, Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2014.

Este estudo teve por objetivo retratar as principais medidas regulatórias do setor elétrico brasileiro no decurso de sua história, como o surgimento da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), a partir da identificação dos grupos da sociedade civil à frente de tais medidas e de seus postos dentro do Estado propriamente dito. Para identificar, de forma ampla, os fatores que interferiram nas modificações ocorridas no decorrer do percurso histórico do setor elétrico e o consequente surgimento da ANEEL, contextualizou-se tal processo no cenário político e econômico, mundial e nacional, em seus diferentes momentos. Alinhando-se a este percurso, análises críticas sintonizadas com o conceito de Estado e sociedade civil de Antônio Gramsci, demarcaram o perfil político do referido processo histórico. Ao final, constatou-se que, tanto no percurso da regulação do setor elétrico como nos processos que levaram ao surgimento da ANEEL, a sociedade civil e a sociedade política se confundem em “enlaces” que possibilitam visualizar, com maior clareza, o Estado ampliado de Gramsci. Sendo assim, foi possível entender que os espaços pertencentes a esse universo resumiam na presença de setores específicos da sociedade e não dela como um todo, como declarado pelos ideólogos desses novos espaços.

Palavras-chave: ANEEL, políticas regulatórias, Estado, sociedade civil, neoliberalismo, estatais, capitalismo rentista.

ABSTRACT

REZENDE, Gustavo Henrique de Brito Pereira de. *The national poweragency: conflicts and agreements in the history of the Brazilian's electrical sectorregulation*. 2014. 70 p. Monograph (Graduation in History)– Instituto de História, Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2014.

This study aims to portray the main regulatory measures during Brazilian's electrical sector history, such as the emergence of the National Agency of Power (ANEEL), doing so by identifying which groups of the civil society were ahead such measures and their ranks within the State itself. In order to identify, in a broad sense, the factors that had interfered along the history course of the electrical sector and the subsequent creation of ANEEL, the research provides the context of that process in the political and economic scenarios, both worldwide and nationally, at their different moments. Following this course of the research, critical analyses coordinated with Antonio Gramsci's concepts of State and civil society were used to set the political profile of the studied historical process. At the end, evidence is that both in the course of the electrical sector's regulation, and in ANEEL's creation events, political society and civil society merged themselves with "bonds" that allows one to visualize more fully Gramsci's concept of amplified State. Thus, it was possible to understand that the spaces belonging this universe were essentially in the presence of specific sectors of society and not the society as a whole, as declared by the ideologues of these new spaces.

Keyword: ANEEL, regulatory politics, State, civil society, neoliberalism, rentista capitalism.

LISTA DE SIGLAS

ANEEL	Agência Nacional de Energia Elétrica
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento
CNAEE	Conselho Nacional de Água e Energia Elétrica
CEEE	Comissão Estadual de Energia Elétrica
CEMIG	Centrais Elétricas de Minas Gerais
CEMIG	Companhia Energética de Minas Gerais
CHESF	Companhia Hidrelétrica do São Francisco
CMBEU	Comissão Mista Brasil-Estados Unidos
CRE	Conselho de Reforma do Estado
CNAEE	Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica
CDE	Conselho de Desenvolvimento Econômico
CERJ	Companhia de Eletricidade do Estado do Rio de Janeiro
CND	Conselho Nacional de Desestatização
DNAEE	Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica
DNPM	Departamento Nacional de Produção Mineral
EC	Empréstimo Compulsório
ELETROBRÁS	Centrais Elétricas Brasileiras S. A.
ELETRONORTE	Centrais Elétricas do Norte do Brasil
ELETROSUL	Centrais Elétricas do Sul do Brasil
ESCELSA	Espírito Santo Centrais Elétricas S/A
FFE	Fundo Federal de Eletrificação
FMI	Fundo Monetário Internacional
FND	Fundo Nacional de Desenvolvimento
ICMS	Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IUEE	Imposto Único sobre Energia Elétrica
MARE	Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
MMA	Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal
MME	Ministério de Minas e Energia
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
PNE	Plano Nacional de Eletrificação
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento

PND	Programa Nacional de Desestatização
RESEB	Reestruturação do Setor Elétrico Brasileiro
RGG	Reserva Global de Garantia
RGR	Reserva Global de Reversão
SEN	Secretaria de Energia
SEPLAN	Secretaria de Planejamento e Coordenação da Presidência da República
SEST	Secretaria de Controle das Empresas Estatais
USELPA	Usinas Elétricas do Paranapanema

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
CAPÍTULO 1	15
1.1 O SETOR ELÉTRICO E SUA REGULAÇÃO	15
1.2 A CULPA É DO ESTADO.	33
CAPÍTULO 2	38
2.1 A REFORMA DO ESTADO	38
2.2 AS AGÊNCIAS REGULADORAS	46
2.3 A AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA – ANEEL	50
CONSIDERAÇÕES FINAIS	64
REFERÊNCIAS	67

INTRODUÇÃO

Com vistas a um melhor entendimento da questão energética nacional, propõe-se, neste estudo, analisar a trajetória histórica da regulação estatal do setor de energia elétrica, das primeiras leis à formação da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), ocorrida em 1996. A opção pela fundamentação analítica desse percurso na concepção de Estado de Antônio Gramsci (1891 a 1937), quando permitido pelas fontes pesquisadas, vem contribuir para a visualização dos embates de interesse acerca dos rumos do setor, numa tentativa de se rastrear suas origens na sociedade civil, para localizar, quando possível, seus sujeitos e grupos. Tal análise tem por objetivo o alcance da percepção das possibilidades da teoria gramsciniana de Estado e sociedade que, quando lançada na pesquisa histórica, transmuta-se, também, em metodologia de pesquisa (MENDONÇA, 2013).

Para Gramsci (2011), o Estado concentra o resultado das relações sociais da sociedade, permeadas, nos seus mais variados espaços, por conflitos, interesses, desigualdade de condições etc. Como uma espécie de “negativo” do corpo social. E da mesma forma que as classes dominantes usufruem de uma realidade material, ideológica e cultural privilegiada nos espaços da sociedade, também a usufruem no interior do Estado. Essa visão “orgânica” do Estado contribuiu para o desentranço do pensamento marxista da primeira metade do século XX. Imobilizado por uma ideia “impermeável” de Estado, inúmeras correntes do marxismo enxergavam o Estado como um objeto resultante não das relações sociais, e sim de um determinismo econômico. Esse entendimento impedia outras categorias de análise, como a política, a social e a ideológica, de operar sobre os problemas acerca do Estado. Categorias estas que, naquele momento, se mostraram fundamentais para Gramsci (2011) compreender os motivos que levavam a maioria da população italiana a apoiar o Estado fascista de Mussolini.

Para Gramsci existem três níveis de percepção da sociedade e do Estado: a infraestrutura, a sociedade civil e a sociedade política. Resumidamente, sobre a infraestrutura entende-se o ambiente da produção e do trabalho, o universo econômico; e sobre sociedade civil, o ambiente onde existe o conjunto dos aparelhos privados de hegemonia, o lugar onde os indivíduos se organizam em grupos de interesses. Mendonça (2013) alerta para o correto entendimento do termo “privado” recriado por Gramsci, aqui entendido como lugar de livre adesão, e não o contrário de público; e a sociedade política, ou Estado restrito, com o ambiente formado pelos organismos do Estado, do poder público,

como se faz conhecer. Portanto, é nesses três níveis de percepção que o pensamento de Gramsci se consolida, sendo a principal inovação criada pelo teórico sardo a imagem da interação permanente entre a sociedade civil e a sociedade política (Estado ampliado), permitindo que os limites “impermeáveis” entre os dois campos, das análises anteriores, se desfizessem, surgindo uma relação imprecisa dos limites reais entre as duas, como também, libertando seus destinos do determinismo econômico. Para a análise gramsciniana, o campo econômico é tão importante quanto a sociedade civil e a sociedade política e não superior às duas. (MENDONÇA, 2013).

É nessa perspectiva que será analisado o percurso da regulação do setor elétrico, para identificar o lastro, na sociedade civil, das políticas regulatórias, porém, indo para além do Estado, pois identificando os sujeitos e a associação de interesses à qual estão filiados, e observando os diferentes pontos de vista defendidos por setores da classe dominante, que demonstram suas frações e seus distintos interesses no setor elétrico.

O presente estudo, portanto, vem reafirmar o valor do conceito do Estado ampliado de Gramsci para o entendimento dos processos sociais, como também seu valor metodológico para a pesquisa. Sobre esse valor, Sônia Regina Mendonça enumera alguns pressupostos do entendimento de Estado ampliado que contribuem com o trabalho do pesquisador:

- 1) que a sociedade civil, além de arena dos conflitos de classe – intraclasses dominante e mesmo intra-aparelho de hegemonia – é o espaço de correlações de forças específicas que originam o surgimento e organização das entidades estudadas; 2) que a pesquisa não deve limitar-se a estudos sobre a representação de interesses – com vistas à ampliação do Estado – à simples identificação dos distintos projetos em disputa, sendo necessário ir mais além: verificar quais eram as forças sociais em confronto por eles “personificadas”, sempre em perspectiva histórica; 3) que as determinações estruturais configuram a essência dos sujeitos analisados, sendo fundamental que estes sejam tomados como expressão das relações e condições em que se encontram reciprocamente situados (Bianchi, 2010, p. 35); 4) que somente a partir da ação coletiva é possível falar de atores coletivos (MENDONÇA, 2013, p. 39).

Desta forma, este estudo identificará as possibilidades dessa metodologia, sendo um convite a futuras pesquisas que, dentro de recortes temporais mais precisos, possam analisar com maior detalhamento os grupos organizados (no que Gramsci chama de aparelhos privados de hegemonia) e o confronto dentro da sociedade civil e da sociedade política desses segmentos, no que se refere a essa ou aquela política para o setor elétrico.

O ponto de chegada desta pesquisa será a constituição da (ANEEL), a partir do percurso, da trajetória que a regulação estatal do setor elétrico trilhou. O objetivo é analisar as principais mudanças que antecederam e possibilitaram o surgimento da ANEEL, e a

forma como essas mudanças se conectavam a interesses de determinados segmentos da sociedade.

Na apresentação deste estudo, duas obras merecem destaque por constituírem a plataforma necessária à sua concretização: *Políticas de governo e desenvolvimento do setor de energia elétrica: do Código de Águas à crise dos anos 80 (1934 – 1984)*, de José Luiz Lima (1995); e *Agências Reguladoras e Reforma do Estado no Brasil: inovação e continuidade no sistema político-institucional*, de Edson de Oliveira Nunes, André Magalhães Nogueira, Cátia Couto da Costa, Helenice Vieira de Andrade e Leandro Molhano Ribeiro (2007). As obras em questão situam-se no universo das ciências: Direito Administrativo, Economia, Ciência Política e Ciência Social, sendo a reconstrução histórica do setor traçada por esses autores de incontestável valor para as pesquisas relativas ao tema.

Assim, sob o exercício permanente de compreensão das relações sociais que constituem o Estado ampliado (Gramsci, 2011), analisou-se, neste estudo, revistas e obras que guardam vestígios das batalhas ideológicas travadas sobre o papel do Estado, de grande relevância para o setor elétrico, mais precisamente, na década de 1980, quando se processava o grande debate entre o Estado administrador e o Estado regulador. Observa-se, nesse período, o esforço de parte da classe dominante em transformar o Estado brasileiro. Desta maneira, não se pode abrir mão da contribuição de economistas como François Chesnais (2005) e Leda Paulani (2010) para entender as mudanças, no âmbito econômico, operadas durante o período citado.

Desta forma, com base nas citadas obras, dividiu-se o conteúdo teórico deste estudo em dois capítulos. No primeiro, tem-se a narrativa analítica do percurso da regulação estatal no setor de energia elétrica até a década de 1980, quando se estabelece, de forma amplificada, o grande debate na sociedade brasileira sobre o papel do Estado e sobre as empresas estatais; no segundo capítulo expõe-se o processo da reforma do Estado brasileiro operada na década de 1990, o surgimento das primeiras agências reguladoras e, especificamente, o surgimento da ANEEL.

Este estudo vem, portanto, somar-se a inúmeros outros, na tentativa de contribuir para um entendimento mais amplo e claro do setor elétrico, das relações que o permeiam e de que forma o afetam. Em 2008, o Brasil já contava com um parque gerador de 104.816 MW e com 89.2 mil quilômetros de linhas de transmissão conectando quase que todo o

território nacional em uma rede de oferta e consumo de energia elétrica². Ao analisar o setor de energia elétrica pela perspectiva proposta, observa-se que seus desafios são muito maiores que a simples corrida pelo atendimento a demanda. O problema ambiental, o avanço por fronteiras cada vez mais distantes em busca das fontes energéticas, o problema social, a sociedade do consumo e o desperdício, a indústria devastadora e aflita por porções cada vez maiores de energia, levam a reflexões para além do propagandeado pela mídia padronizada. Assim, entender as relações entre o setor de energia elétrica, o Estado e a sociedade é a partida fundamental para a superação dos verdadeiros desafios do presente.

² De acordo com o Atlas de Energia Elétrica, 3ª edição da ANEEL (2008): “o Brasil conta, em novembro de 2008, com 1.768 usinas em operação, que correspondem a uma capacidade instalada de 104.816 MW (megawatts) – número que exclui a participação paraguaia na usina de Itaipu. Do total de usinas, 159 são hidrelétricas, 1.042 térmicas abastecidas por fontes diversas (gás natural, biomassa, óleo diesel e óleo combustível), 320 Pequenas Centrais Hidrelétricas (PCHs), duas nucleares, 227 centrais geradoras hidrelétricas (pequenas usinas hidrelétricas) e uma solar. Este segmento conta com mais de 1.100 agentes regulados entre concessionários de serviço público de geração, comercializadores, autoprodutores e produtores independentes (ANEEL, 2008, p. 34)”. Sobre o Sistema Interligado Nacional (SIN) (transmissão da energia gerada), o Atlas da ANEEL informa que: “o SIN abrange as regiões Sul, Sudeste, Centro-Oeste, Nordeste e parte do Norte. Em 2008, concentra aproximadamente 900 linhas de transmissão que somam 89,2 mil quilômetros nas tensões de 230, 345, 440, 500 e 750 kV (também chamada rede básica que, além das grandes linhas entre uma região e outra, é composta pelos ativos de conexão das usinas e aqueles necessários às interligações internacionais). Além disso, abriga 96,6% de toda a capacidade de produção de energia elétrica do país – oriunda de fontes internas ou de importações, principalmente do Paraguai, por conta do controle compartilhado da usina hidrelétrica de Itaipu (ANEEL, 2008, p. 30)”.

CAPÍTULO 1

1.1 O setor elétrico e sua regulação

A narrativa do percurso de desenvolvimento do setor elétrico dá margem a análises de suas mudanças estruturais, por revelar como estão intimamente ligadas às mudanças econômicas e políticas que as cercam e envolvem. Desde o interesse do Imperador Pedro II pelo aspecto científico da eletricidade, que rendeu a iluminação elétrica do Palácio de São Cristóvão, passando pelo discurso de progresso, quase religioso, que fizeram as classes dominantes do interior do país ao buscar apoio para a construção de inúmeras usinas locais, visando atendimento exclusivo de sua pequena demanda e pelo interesse de grandes empresas internacionais em monopolizar o atendimento aos serviços básicos das grandes cidades brasileiras, entre eles a eletricidade, o Brasil já demonstrava, na origem de sua eletrificação, que a eletricidade não fugiria à regra e, sendo assim, estaria ligada à dinâmica que se processava entre os diversos interesses das classes privilegiadas, e às vezes, também influenciada pelas disputas que se processavam entre os trabalhadores e as classes dominantes.

As primeiras tentativas de intervenção estatal no setor de energia elétrica encontram-se, ainda, no período da Primeira República (1889 a 1930). Apesar do ambiente político desfavorável, devido à grande influência das empresas estrangeiras, tais medidas representaram a tentativa de uma parcela da classe dominante nacional de dotar o Estado com um poder regulador sobre o setor. Tanto o Artigo 23 da Lei nº 1.145 de 31.12.1903, que autorizou o Governo Federal a promover o aproveitamento hidráulico para os serviços federais e sua regulamentação, pelo Decreto nº 5.407 de 27.12.1904, como a Lei nº 1.167, de 20.09.1906, que autorizou o Poder Executivo a elaborar o projeto do Código de Águas, podem ser compreendidos como um pequeno avanço dessa parcela da classe dominante nacional sobre os interesses das empresas estrangeiras e nacionais, sobretudo, das primeiras que atuavam no setor. A Constituição de 1891, que incorporava à propriedade do solo as riquezas e quedas d'água, dificultava a intervenção estatal sobre o setor de energia.

Neste sentido, Gildo Magalhães (2000) contribui com uma análise do desenvolvimento das empresas que viriam a explorar essa demanda nos recentes conglomerados urbanos que surgiam no final do século XIX, como as grandes cidades brasileiras:

Com a finalidade de restringir ou suprimir a livre concorrência, apareceram as associações inter-empresariais, como cartéis, trustes, sindicatos e conglomerados. Para complementarmente, grande parte das empresas adotou a forma de sociedade anônima de capital aberto (como seria a Light no Brasil), mecanismo fundamental para a expansão capitalista. O capitalismo industrial começou a ser suplantado em importância pelo capitalismo financeiro e um dos ramos principais de investimento dessa nova forma de ação capitalista foi o dos serviços públicos, em que empresas estrangeiras se tornaram verdadeiras “máquinas” de acúmulo de capitais (Szmrecsányi, 1986 *apud* Magalhães, 2000).

Esse processo se agigantou em países como Estados Unidos, Alemanha e Japão e foi acompanhado de concentração da força política, chegando a confundir-se a atuação de parlamentares e governantes com os membros dos conselhos de administração dos grandes conglomerados (MAGALHÃES, 2000, p. 30).

Um projeto nacional de eletrificação, que pensasse o conjunto da nação, somente se concretizaria posteriormente. É no governo de Getúlio Vargas que o Estado passa a ter uma legislação concreta e abrangente para o setor. Ainda no governo provisório (1930 a 1934), observa-se um forte movimento do Estado, a fim de suspender os pagamentos contratados de energia elétrica em ouro, conforme Decreto nº 23.501 de 27.11.1933. Já o Decreto nº 20.395, de 15.09.1931, tem por objetivo evitar “operações, reais ou propositadamente simuladas, que dificultem, oportunamente, a aplicação das novas leis ou frustrem a salvaguarda do interesse do país” (LIMA, 1995, p. 21).

É no Governo Constitucional (1934 a 1937), com o Decreto nº 24.643, de 10.07.1934, que o projeto do Código de Águas se materializa. Lima (1995) discorre sobre as possibilidades abertas pelo Código de Águas já no Governo Provisório, quando é criada a Comissão Legislativa responsável pelo seu anteprojeto:

Com a medida, a União viria a assumir, de fato, a propriedade e o domínio sobre as riquezas naturais, o que significava o rompimento com o direito de acesso consagrado pela Constituição de 1891, graças ao qual riquezas e quedas d’água eram incorporadas à propriedade do solo. Essa mudança no tratamento das reservas naturais anunciava sensível transformações do papel do Estado em face do setor energético, deixando praticamente aberto o caminho para a instauração do regime federal de concessão de lavras minerais e quedas d’água. No âmbito da centralização institucional e administrativa promovida pelo Governo Provisório, aquela medida significava também a retirada dos poderes concedentes que detinham até então os estados e municípios, conforme dispunha a Constituição de 1891 (LIMA, 1995, p. 21).

O contexto internacional favorece tais medidas. O liberalismo econômico vive uma crise mundial sem precedentes. E a maior intervenção dos Estados sobre suas economias se apresenta como uma tendência mundial. O New Deal, nos Estados Unidos, significa não somente uma saída para o problema econômico, mas, também, uma resposta aos problemas políticos do cenário mundial. A polarização política e os estados autoritários que surgem

no mundo contribuem para as políticas nacionalistas, centralizadoras e autoritárias no Brasil. Tais medidas são observadas, quando se debruça sobre a história para analisar as características das reformas adotadas pelo governo nesse período. “O caráter autoritário dessas reformas revela-se pelo fato de terem sido realizadas, em sua maior parte, por meio de decretos baixados pelo Executivo federal” (LIMA, 1995, p. 18).

Em 1932, surgem os primeiros órgãos do governo federal ligados ao setor de energia³. O Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM), criado em 1933, envolve “o surgimento da Diretoria de Águas, destinada a cuidar de matéria relativa à exploração da energia hidráulica, irrigação, concessões e legislação das águas”, conforme estabelecido pelo Decreto nº 23.016 de 28.07.1933 (LIMA, 1995, p. 22).

Um dos elementos mais polêmicos do Código de Águas é o referente à fixação de uma taxa de remuneração para o capital investido. Ao se retirar a condição de reajustes tarifários, que a cláusula-ouro vantajosamente permite, o governo federal assume para si a fixação das tarifas. O objetivo do governo é estabelecer o custo histórico dos investimentos para assim definir as remunerações para o capital. Em 1941, o custo histórico é regulamentado pelo Código de Águas – Decreto-Lei nº 3.128, de 19.03.1941, definindo que a remuneração das concessionárias seja baseada nos ativos das empresas (custo histórico) e não nos passivos. É fixada, então, em 10%, a taxa de remuneração do investimento descontando a depreciação do mesmo (LIMA, 1995).

O ritmo baixo da expansão do setor, assumido na segunda metade da década de 1930, baliza as discussões em torno das consequências do Código de Águas, haja vista o princípio do custo histórico constituir, sem dúvida, a sua questão mais polêmica. Entre os contrários às novas medidas de remuneração estão as empresas estrangeiras e nacionais de energia elétrica, além de representantes industriais. A principal crítica prende-se à incompatibilidade de tal medida tarifária mediante a instabilidade econômica que o país apresenta.

Esse capítulo da história da regulamentação do setor de energia é importante por demonstrar como os organismos do Estado são ambientes determinantes na consolidação de políticas econômicas e, portanto, espaços de disputa entre os setores dominantes da sociedade. Enquanto Mendonça (1999, p. 5) alerta para a inegável “necessidade de um conhecimento mais sólido sobre a história dos interesses e demandas econômicas desses

³O autor se refere à reforma do Ministério da Agricultura empreendida por Juarez Távora, que suspendeu as transações envolvendo riquezas naturais (1932), como determinante para o surgimento dos primeiros órgãos do governo federal ligados ao setor (LIMA, 1995, p. 22).

‘outros’ segmentos da classe dominante, bem como de suas estratégias de relação e inserção junto ao Estado em seu sentido estrito”, Lima (1995) identifica os ambientes onde o Código de Águas se sustentava politicamente. Segundo o autor:

Opondo-se aos interesses solidários às empresas concessionárias estrangeiras, posicionavam-se as correntes favoráveis à regulamentação e à efetiva aplicação dos princípios do Código de Águas. Tais correntes expressavam, em geral, interesses situados tanto na cúpula do governo federal quanto naquelas entidades que representavam o poder concedente em questões de contrato e prestação de serviços pelas empresas concessionárias, a exemplo da Divisão de Águas, do DNPM, e da Inspetoria de Serviços Públicos de São Paulo (LIMA, 1995, p. 26).

Lima (1995) ainda refuta as afirmações que estabelecem uma relação de consequência entre a introdução do custo histórico, para remuneração do capital investido, com os baixos investimentos no setor. Segundo o autor, as empresas não deixaram de garantir suas remunerações, pois inúmeros mecanismos foram criados para burlar os “rigores” da nova política tarifária. Entre eles, o autor cita a elevação do nível médio da capacidade instalada das usinas das concessionárias e a realização de operações financeiras para remessa de lucros ao exterior, como medidas que permitiram às empresas continuarem com margens de lucro acima dos estabelecidos pelo Código de Águas (LIMA, 1995).

Um importante organismo do Estado para o setor de energia elétrica é criado durante o Estado Novo. O Conselho Nacional de Água e Energia Elétrica (CNAEE), criado pelo Decreto-Lei nº 1.285, de 18.05.1939, surge diretamente vinculado à Presidência da República. O CNAEE tem um papel determinante durante a crise de racionamento de energia elétrica. Segundo Lima (1995, p. 26), foi esse organismo que promoveu as “sucessivas adaptações dos dispositivos reguladores do Código, para que a ampliação dos sistemas de geração, transmissão e distribuição de eletricidade não estivesse condicionada à revisão dos contratos das concessionárias”.

As crises de racionamento de energia elétrica no Brasil, durante o período da II Guerra Mundial, serão determinantes para o surgimento de iniciativas de planejamento do setor elétrico. Em 1943, organiza-se uma comissão técnica para a elaboração de um plano de suprimento de eletricidade. Entretanto, tal intervenção do Estado com esta iniciativa não deve ser entendida como um movimento político à estatização do setor. Segundo Lima (1995, p. 41): “a ausência de regulamentação do Código de Águas inibia o investimento privado e acentuava o papel destinado ao Estado, cuja atuação deveria ser “supletiva” à iniciativa privada”.

Durante esse período ocorrem inúmeras iniciativas regionais, afim de suprir a falta de atendimento às demandas locais. O governo do Rio Grande do Sul, por exemplo, desenvolve o primeiro plano regional de eletrificação do país, medida incentivada pelo racionamento de energia elétrica e de combustíveis pelo qual aquele Estado passa. O plano consiste em atuar no potencial hidrelétrico que possuem, articulando o mesmo às reservas carboníferas da região. Para isso, é necessária a criação de uma empresa estadual (na qual Estado e os municípios seriam acionistas majoritários) que abarca as concessões municipais existentes. Embora mais tímidos, tanto em Minas Gerais como em São Paulo, movimentos nesse sentido são verificados. Em 1943, surge a Comissão Estadual de Energia Elétrica (CEEE) no Rio Grande do Sul, que se tornaria, em 1963, a Companhia Estadual de Energia Elétrica daquele estado. A Centrais Elétricas de Minas Gerais (CEMIG) é constituída em 1952, e juntamente com a Usinas Elétricas do Parapanema (USELPA), criada em 1953 pelo Estado de São Paulo, se tornarão referências para a criação de inúmeras outras empresas estaduais de energia elétrica.

O maior feito no setor de energia elétrica, durante o Estado Novo (1937 a 1945), é a criação da Companhia Hidrelétrica do São Francisco (CHESF), instituída pelo Decreto-Lei nº 8.031, de 03.10.1945. A ideia é o aproveitamento múltiplo (geração de energia elétrica, irrigação e navegação) do rio São Francisco, proporcionado pela barragem da futura Usina de Paulo Afonso. Embora a demanda energética do Sudeste imponha ao governo federal uma ação imediata, bem diferente da região Nordeste, onde a CHESF atuaria, o presidente Vargas sanciona, em outubro de 1945 (semanas antes da sua deposição), o decreto de criação da CHESF. A criação da companhia, sem dúvida, abre novas perspectivas para as dinâmicas futuras do setor elétrico brasileiro. Sobre elas Lima (1995) discorre:

O projeto da Usina de Paulo Afonso encerrava duas características que merecem ser destacadas. A primeira refere-se às dimensões da usina, que na etapa inicial atingia 100 MW e poderia alcançar até 600 kW⁴ com o aproveitamento integral da cachoeira – isto a inscrevia entre as maiores centrais geradoras do país. A segunda característica diz respeito à ruptura da unidade, até então prevalecente, entre a geração e a distribuição de energia elétrica. Excetuando-se os grandes consumidores industriais, esta última iria continuar na mão das empresas privadas estrangeiras (LIMA, 1995, p. 43).

Entretanto, segundo o autor, a constituição da CHESF e os impactos da companhia e da Usina de Paulo Afonso no setor elétrico nacional, não podem, ainda, ser entendidos como uma política de estatização do setor. Tais medidas se definem mais como uma

⁴ Muito provavelmente, nesse ponto, o autor se referia ao valor de 600MW e não ao valor de potência instalada, bem menor ao inicial do projeto, de 600kW.

política setorial de governo, pelo fato da região ser de pouco interesse dos investidores privados nacionais ou estrangeiros. O grau de amadurecimento do Estado brasileiro e a crise econômica internacional, durante o período de 1930 a 1945, limitam o poder de articulação do Estado sobre os interesses capitalistas nacionais e estrangeiros. Essa limitação “impedia, de um lado, a regulamentação efetiva do Código de Águas e, de outro, a “estatização dos serviços”, como aventavam os defensores do Código” (LIMA, 1995, p.44).

A crise política nacional, que culmina na deposição do presidente da república Getúlio Vargas (1945) e na eleição de Eurico Gaspar Dutra e de um novo Congresso Nacional responsável por elaborar uma nova Constituição da República, não significa um avanço no campo da regulamentação do setor elétrico. A nova Constituição não modifica os marcos estabelecidos pela anterior. O Governo Dutra (1946 a 1951) não estabelece diretrizes para o setor. Marcado pelo Plano Salte⁵, que destina investimentos para áreas estratégicas, o Governo Dutra não consegue atingir as metas estabelecidas pelo plano, não respondendo à demanda estrutural necessária para o momento. Os racionamentos de energia em diversos pontos do território nacional são uma constante nesse período (LIMA, 1995).

O segundo Governo Vargas (1951 a 1954) apresenta dois momentos distintos para o setor de energia elétrica. O primeiro foi marcado pela constituição da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBEU) entre 1951 a 1953. Anteriormente a essa comissão, existiram duas aproximações entre esses países durante a década de 1940 (Missão Cooke e Missão Abbink). Em linhas gerais, o objetivo de tais aproximações foi preparar o Brasil em infraestrutura para o atendimento das demandas internacionais representadas pelo interesse dos Estados Unidos (a exemplo do plano Salte, que teve o apoio da missão Abbink).

Nesse período, início da década de 1950, o setor de energia elétrica é influenciado por essas relações internacionais. O Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDE), instituído pela Lei nº 1.628, de 20.06.1952, por exemplo, irá participar junto com a CMBEU nas elaborações de projetos para o setor. No campo político, é visível as pressões exercidas pela CMBEU para estabelecer, de forma bem delimitada, o papel destinado ao Estado no setor de energia elétrica, reservando-lhe a função de regular e dar apoio ao setor,

⁵ Primeiro ensaio de planejamento econômico realizado no Brasil, desenvolvido em 1948. Representava a soma de sugestões dos vários ministérios, sendo coordenado, em termos administrativos e contábeis, pelo Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp). Priorizava quatro áreas: saúde, alimentação, transporte e energia (cujas iniciais formavam a palavra Salte). Os recursos para sua execução seriam provenientes das receitas federais e de recursos externos. Foi cumprido apenas parcialmente e, em 1952, estava quase abandonado (SANDRONI, 2007, p. 656).

canalizando sua atuação principal para áreas tradicionalmente a ele destinadas, como por exemplo, a educação, a saúde e o transporte. Entretanto, mesmo tendo claro o papel do Estado no setor de energia elétrica, a CMBEU não deixa de reservar um espaço para as empresas estaduais, como o caso da CEEE, Cemig e Uselpa, que cumprem um papel determinante no período de racionamento de energia. O novo governo norte americano, presidido pelo republicano Dwight Eisenhower (1953 a 1961), decide suspender as atividades da CMBEU em 1953, após a aprovação do projeto de criação da Petrobrás, que decreta o monopólio do petróleo ao Estado brasileiro (LIMA, 1995).

É nessa conjuntura, que tem início o segundo momento das políticas tomadas pelo segundo Governo Vargas. Após a suspensão dos trabalhos da CMBEU, o governo federal concretiza as orientações já informadas ao Congresso Nacional em 1951, quando Vargas, em uma mensagem à Nação, informa sobre seu projeto de desenvolvimento capitalista. No que se refere ao setor de energia elétrica, o que se verifica é uma mudança substancial nos rumos da expansão do setor. Um marco importante desse período é o Projeto de Lei nº3.204/1953, instituindo o Imposto Único sobre Energia Elétrica (IUEE) (previsto na constituição de 1946) e o Fundo Federal de Eletrificação (FFE). O projeto é aprovado alguns dias após a morte de Vargas, e sancionado como Lei nº 2.308, de 31/08/1954. Os recursos serão repartidos entre a União e os estados e municípios para investimento no setor elétrico (LIMA, 1995).

Apesar de reconhecer que a taxa legal de remuneração não ajuda no crescimento do setor de energia elétrica, o governo identifica, nas remessas de lucros das concessionárias estrangeiras e seus efeitos indiretos na situação cambial, um problema ainda maior para a expansão do setor. Entretanto, a simples adequação tarifária, na perspectiva do governo, não será capaz de suprimir a demanda de longo prazo do setor elétrico. Para o governo está clara a necessidade de grandes investimentos no sistema de geração, e diante da crise de racionamento não existe outra saída senão a intervenção direta do Estado nessa área, garantindo, ao setor privado, a participação na transmissão e distribuição da energia (LIMA, 1995).

Após garantir os recursos financeiros com o IUEE e o FEE, o governo passa, então, a garantir as bases institucionais para a expansão do setor elétrico. Desta maneira, são encaminhados em abril de 1954 o Projeto de Lei nº4.277, de 27 de agosto de 1952 e o Projeto de Lei nº4.280, de 1º de setembro de 1952, respectivamente, o Plano Nacional de

Eletrificação (PNE) e a autorização para constituir as Centrais Elétricas Brasileiras S. A. (ELETROBRÁS). Segundo Lima:

A organização da Eletrobrás visava assegurar o arcabouço institucional das iniciativas do governo federal no setor de energia elétrica. Baseada no projeto da Petrobrás, a Eletrobrás estava destinada a cumprir a função de holding das empresas federais integrantes do PNE e a promover a articulação em torno da constituição da indústria de material elétrico pesado no país, associada ou não ao capital privado, nacional ou estrangeiro (LIMA, 1995, p. 67).

O período da morte de Getúlio Vargas (1954) à posse de Juscelino Kubitschek (1956) é marcado, ainda mais, pelo acentuado papel do capital internacional à economia brasileira. Assim, aprofunda-se na internacionalização da economia para possibilitar os investimentos privados no país. A empresa pública perderá o papel de sujeito principal no processo de industrialização de base. O governo de Juscelino (1956 a 1961) orienta-se pelo Plano de Metas que oferece uma programação de investimentos em cinco áreas: energia, transporte, indústria de base, educação e alimentação. Além do projeto de criação de Brasília.

Ao incluir o setor de energia elétrica dentro do Plano de Metas, o governo esvazia a importância do Plano Nacional de Eletrificação que tramita no Congresso Nacional. Desta maneira, “desvia-se” os projetos do setor elétrico dos entraves políticos do Congresso. Essa artimanha política, não só na questão da energia, será a característica do Governo Kubitschek.

O Plano de Metas segue a tendência apresentada no governo Vargas, pois incentivando as empresas públicas, federais ou estaduais, a expandir seus parques geradores, enquanto as empresas privadas são incentivadas a investir nos ramos de transmissão e distribuição. Desta forma, o Plano de Metas de Kubitschek concretiza grande parte dos programas elaborados pela CMBEU e pelo Plano Nacional de Eletrificação do segundo Governo Vargas. O BNDE continua a exercer o papel de agência pública de financiamento do setor. Esse momento de investimento financeiro, concretização de projetos planejados e urgência dos estados em suprir suas demandas é marcado pelo surgimento de inúmeras empresas estaduais de energia elétrica⁶(LIMA, 1995).

⁶ Em 1959 será organizada no Maranhão a Cemar (Centrais Elétricas do Maranhão); em 1960, na Bahia, a Coelba (Companhia de Eletricidade do Estado da Bahia), e em Alagoas a Ceal (Companhia de Eletricidade de Alagoas); em 1961, em São Paulo, a Celusa (Centrais Elétricas de Urubupungá) e a Belsa (Bandeirantes Eletricidade), no Rio Grande do Norte, a Cosern (Companhia de Serviços Elétricos do Rio Grande do Norte), e em Sergipe, a Energipe (Empresa Distribuidora de Energia de Sergipe); em 1962, no Piauí, a Cepisa (Centrais Elétricas do Piauí); e em 1963, no Rio de Janeiro, a Celf (Centrais Elétricas Fluminenses) (LIMA, 1995, p. 75).

O valioso estudo de José Luiz Lima propicia outra oportunidade de reflexão acerca das disputas entre as classes dominantes, fora e dentro dos organismos de governo. Analisando as entrevistas de Lucas Lopes e John Reginald Cotrim⁷, ambos responsáveis pelo programa de energia elétrica do Plano de Metas, Lima (1995) identifica importantes disputas acerca dos projetos a serem concretizados.

Lopes (1988) e Cotrim (1989) atestam que um de seus maiores receios era ver os recursos do Fundo Federal de Eletrificação se perder em projetos de interesse políticos ineficazes para o setor. Segundo Luca Lopes:

(...) tínhamos muito medo que o Fundo Federal de Eletrificação fosse entregue a uma organização despreparada em termos de administração de empresas elétricas e que viesse a ser pulverizado por projetos políticos, de pressão política, para o Triângulo Mineiro, ou para a Bahia, Pernambuco, Maranhão, e que nada pudesse segurar essa distribuição de fundos pela Eletrobrás, se ela não viesse a ter de início um corpo firme (LOPES, 1988 *apud* LIMA, 1995, p. 77).

O trecho expõe a preocupação do engenheiro com os outros interesses em disputa, no que se refere aos recursos do Fundo Federal de Eletrificação (FFE), como também, o olhar diferenciado sobre a possível *holding* federal para o setor. O lugar que Lucas Lopes ocupa nessa disputa também será por ele explicitado:

(...) Desde o primeiro momento eu lutei contra um tipo de plano de eletrificação que se quis fazer, e era a favor da Eletrobrás. Expliquei muito bem qual foi o meu conflito: eu era contra o Plano, a favor do Fundo e a favor da Eletrobrás, sobre a qual não fazia muita questão porque eu era Cemig” (LOPES, 1988 *apud* LIMA, 1995, p. 77).

De acordo com a análise de Lima (1995), os depoimentos levantam a hipótese de que o programa de energia elétrica do Plano de Metas garantia o espaço conquistado pela companhia mineira (Cemig) criada por JK, quando governador de Minas Gerais. Outra observação do autor é referente a uma possível preferência a grandes investimentos em projetos direcionados a empresas federais específicas (exemplificando, os casos da Chesf e de Furnas), em detrimento a criação da Eletrobrás. Continuando sua análise, segundo o autor:

Por outro lado, o depoimento revela a divergência latente de interesses entre grupos de Minas Gerais e de São Paulo quanto às prioridades de intervenção estatal no setor de energia elétrica, já em nível de projetos específicos, como na passagem na qual Lucas Lopes admite que, eleito Adhemar de Barros presidente

⁷ Entrevistas concedidas ao Centro de Memória da Eletricidade: LOPES, Lucas. [Depoimento]. Rio de Janeiro: Centro de Memória da Eletricidade no Brasil, Cpdoc/FGV, 1988. (mimeo).; COTRIM, John Reginald. [Depoimento]. Rio de Janeiro: Centro de Memória da Eletricidade no Brasil, Cpdoc/FGV, 1989. (mimeo).

da República, em vez de JK, talvez a usina de Furnas fosse preterida em favor da usina de Caraguatatuba, prevista no PNE (LIMA, 1995, p. 78).

A criação da Eletrobrás nesse período encontrava resistência não apenas dentro do governo. Em 1956, durante uma semana de debates organizada pelo Instituto de Engenharia, tanto a intervenção do Estado no setor quanto a criação da Eletrobrás foram condenadas. Em 1957, a Confederação Nacional das Indústrias também se manifestava contrária a criação da Eletrobrás (LIMA, 1995).

A Construção da usina hidrelétrica de Furnas é um marco no governo JK. A maior usina do país entra em operação em 1963 e dispõe de 1000 MW de potência, contribuindo para superar o racionamento de energia na região Sudeste. Outro fato importante desse governo é promover a reforma da legislação sobre os serviços de eletricidade. Neste sentido, é enviado ao Congresso Nacional o Projeto de Lei nº1.898, de 28/09/1956, destinado a regularizar o capítulo econômico-financeiro do Código de Águas que, até então, era controverso. A principal mudança pretendida com o projeto de lei

referia-se à correção monetária do investimento, para efeito de cálculo da remuneração do capital aplicado e, conseqüentemente, de fixação do nível da tarifa. Segundo John Cotrim, tratava-se de um mecanismo de ajustamento do investimento às variações de custo, à inflação, e não de uma reavaliação de ativos (COTRIM, 1989 *apud* LIMA, 1995, p. 79).

Com essa medida, o governo pretende remover os obstáculos que podem inviabilizar os empreendimentos em andamento no setor. Não somente as empresas estrangeiras, mas as públicas federais e estaduais e, principalmente, as privadas nacionais necessitam dessa regulação tarifária.

Os resultados positivos alcançados pelas empresas federais e estaduais vão consolidando a presença estatal no setor. Em 1960, é sancionada a Lei nº3.782, de 22.07.1960, que cria o Ministério de Minas e Energia (MME). O novo ministério incorpora o Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica (CNAEE) e a Divisão de Águas, do Ministério da Agricultura, como também as empresas federais de energia elétrica (LIMA, 1995).

A complexidade e a dificuldade de coordenação do setor elétrico, somadas às sobrecargas do BNDE, que já alerta para a diminuição considerável das reservas do FEE, como também as disputas judiciais do governo do Rio Grande do Sul em torno da encampação da Companhia de Energia Elétrica Rio-Grandense (Grupo Amforp) pela

CEEE⁸, contribuem para que a criação da *holding* federal do setor se concretizasse em 1961. O Congresso Nacional aprova a criação da Centrais Elétricas Brasileiras S. A., Eletrobrás, pela Lei nº3.890-A, de 25/04/1961, para realizar estudos, projetos, construção e operação de usinas produtoras, linhas de transmissão e distribuição de energia elétrica, assumindo também, as tarefas até então destinadas ao BNDE de planejamento do setor, passando, inclusive, a administrar o Fundo Federal de Eletrificação e as ações, pertencentes a União, das concessionárias de energia. Em 1962, a Eletrobrás entra em operação. Nesse mesmo ano, o Congresso Nacional sanciona a Lei nº4.156, de 28/11/1962, que transforma o Imposto Único sobre Energia Elétrica em imposto *ad valorem*⁹, além de instituir “o empréstimo compulsório pelo prazo de cinco anos. A contrapartida do empréstimo compulsório, calculado como porcentagem do valor da conta, eram obrigações da Eletrobrás, com rendimento de 12% a.a. e prazo de resgate de dez anos” (LIMA, 1995, p. 81).

Para o autor, o conjunto de ações estatais e o novo formato de associação que o governo estabeleceu com as grandes empresas estrangeiras, fornecendo a elas garantias de acumulação, mudaria a dinâmica até então presente no setor:

A partir do novo esquema de associação, o setor produtivo estatal tendeu a conquistar autonomia crescente em relação ao conjunto da administração pública. Esse processo se aprofundou ao longo da década de 1960, revestido de novos marcos político-institucionais, e alterou o objeto principal de intervenção do Estado: a empresa privada cedeu a vez à empresa pública (LIMA, 1995, p. 82).

Se o governo de Juscelino Kubitschek foi marcado por uma série de manobras que “desviavam” as decisões setoriais (grande parte delas paralisada pelos entraves políticos do Congresso Nacional) para um universo mais amplo do Plano de Metas, que abarcava todas

⁸ Sobre esse fato, José Luiz Cardoso Cruz discorre: “Mesmo prestando serviços extremamente precários à população gaúcha, quando expirou sua concessão de vinte anos em 1948, a COMPANHIA DE ENERGIA ELÉTRICA RIO-GRANDENSE pretendia renová-la, mesmo quando se cogitava pela negativa, devido à sua ineficiência. As pressões e a defesa ferrenha dos interesses da empresa, do grupo norte-americano AMFORP, conseguiram renovar a concessão por mais dez longos anos. Longos principalmente para os gaúchos. Quase ao fim da nova concessão, em 1957, os problemas continuavam os mesmos: as principais cidades do RIO GRANDE DO SUL, principalmente a capital, sofriam com a escuridão e suas indústrias paralisadas por falta de energia elétrica. (...) Uma comissão, nomeada pelo então governador LEONEL BRIZOLA, fez o levantamento da situação da empresa. (...) o acervo da companhia ficava devedor. Assim, em caso de encampação, quem deveria pagar alguma coisa era a COMPANHIA DE ENERGIA ELÉTRICA RIO-GRANDENSE e não o governo. Então, pelo preço simbólico de um cruzeiro, o governador BRIZOLA encampou a companhia norte-americana, causando forte pressão internacional, e mesmo nacional, para que voltasse atrás. Em maio de 1959, a CEEE passou a administrá-la” (CRUZ, 1994, p. 35).

⁹ Segundo Sandroni: *ad valorem* é uma “Expressão em latim que significa “segundo o valor” ou “conforme o valor”. Na cobrança ou no cálculo de um imposto, tributo ou taxa, é aquele estimado como uma porcentagem do valor de uma mercadoria. Não se trata de uma quantia fixa, mas dependente do valor da mercadoria que está sendo tributada. Quando o tributo cobrado é uma quantia fixa, o mesmo é denominado tributo específico”(SANDRONI, 2007, p. 20).

essas decisões e com isso possibilitava a concretização de ações práticas com maior velocidade, os governos militares, oriundos do golpe de 1964, foram marcados por uma concentração de poder do Executivo federal em detrimento do poder Legislativo, consequência do autoritarismo inerente àquele momento político.

A república vê surgir sua quinta Constituição em 24/01/1967 que, por meio de seus atos institucionais possibilita a concentração do poder no Executivo federal. Ainda em 1967, sanciona-se a Reforma Administrativa do setor público pelo Decreto-Lei nº200, de 25 de fevereiro de 1967. As reformas estão em sintonia com o desenvolvimento e a maior atuação das empresas públicas. As tendências apresentadas de descentralização e autonomia das empresas do SPE (Setor Produtivo Estatal), verificadas na década de 1950, foram também garantidas e ampliadas na Reforma Administrativa de 1967. A autonomia garantida às empresas públicas é consequência da preocupação do primeiro governo militar de Castelo Branco (1964 a 1967) em desconectá-las das influências partidárias e do clientelismo. Para tanto, as empresas públicas não só necessitam de maior autonomia administrativa, como também, de autonomia financeira (LIMA, 1995).

A ampliação das fontes de financiamento para o setor elétrico trazida pela lei que criava o empréstimo compulsório e a modificação do Imposto Único sobre Energia Elétrica em tributo *ad valorem*, em 1962, ganha novos limites com a política de “realismo tarifário”, com a Lei nº 4.357, de 16/07/1964. O governo autoriza a emissão de obrigações¹⁰ do Tesouro Nacional e institui a “correção monetária dos ativos vinculados ao serviço público e a aplicação da taxa de remuneração, de no mínimo 10% sobre o capital investido” (LIMA, 1995, p.101). A correção sobre os ativos das empresas e o aumento do valor do serviço prestado, consequências de tal medida, são compensados pelo maior poder de autofinanciamento apresentado pelas empresas.

Ainda sobre a autonomia financeira das empresas públicas, as mudanças fiscais somam-se à Reforma Administrativa, no momento em que direcionam os tributos diretamente para os setores a eles destinados em poupanças compulsórias. Outro aspecto, nesse período, que demonstra o grau de autonomia das empresas do setor elétrico, é a capacidade que as mesmas apresentam, de buscar empréstimos junto a bancos privados

¹⁰ Obrigação é um “título financeiro emitido por empresas (debêntures) ou pelo poder público (Obrigação Reajustável do Tesouro Nacional). Rendem juros e representam em empréstimo feito ao emitente. Em caso de liquidação, os portadores de obrigações são reembolsados antes de qualquer outro credor (SANDRONI, 2007, p. 599).

internacionais, aproveitando o momento de expansão do mercado de eurodólar¹¹, no final da década de 1960. Importante lembrar o significativo crescimento, entre 1967 a 1973, dos empréstimos em moeda estrangeira, representando uma tendência ao endividamento externo das empresas do setor elétrico (LIMA, 1995).

A atuação das empresas públicas no setor elétrico é também reforçada pela expansão das empresas públicas estaduais, que dentre outras empresas, encampam as subsidiárias do grupo Amforp.

No plano econômico nacional, a posse de Costa e Silva (1967 a 1969) para a presidência da república, marca uma mudança na política econômica do governo, que passa do eixo da estabilidade monetária para o eixo do crescimento econômico. A busca do crescimento econômico será premissa dos governos militares posteriores. O Programa Estratégico de Desenvolvimento, do Governo Costa e Silva, e o I e o II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) do Governo Médici (1969 a 1974) e Governo Geisel (1974 a 1979), respectivamente, comprovam essa busca pelo crescimento econômico como norteador da política de governo. A ideia de “Brasil-Potência” criada pelo I PND funciona como incentivadora de grandes projetos em infraestrutura na década de 1970.

Dessa forma, a *holding* federal do setor de energia elétrica ganhava cada vez maior importância. Em 1968, surge mais uma subsidiária da Eletrobrás: Centrais Elétricas do Sul do Brasil (ELETROSUL), autorizada a continuar as obras da usina de Passo Fundo, no Estado do Rio Grande do Sul. Em 1972, surge a Centrais Elétricas do Norte do Brasil (ELETRONORTE). Em 1973, com a assinatura do Tratado de Itaipu, o grupo Eletrobrás é consolidado pela Lei nº 5.899, de 05.07.73 em quatro concessionárias de âmbito regional que cobre todo o território nacional: Eletronorte, Chesf, Furnas e Eletrosul, controladas pela *holding* federal.

Outra mudança, desta feita, na remuneração e na tributação, com intuito de aumentar a capacidade de investimentos das empresas do setor elétrico, ocorre em 1971. A Lei nº 5.655, de 20.05.71, que define “a elevação da taxa máxima de remuneração legal de 10 para 12%”, reduz “a alíquota do imposto de renda sobre os lucros das empresas

¹¹ Eurodólar é o “termo aplicado atualmente à moeda norte-americana que é depositada em bancos comerciais da Europa, Oriente Médio e Japão, e que resulta dos gastos ou empréstimos feitos pelos Estados Unidos no exterior. Em decorrência do poder de conversibilidade das diversas moedas nacionais, o mercado dos eurodólares (ou euromonedas) acabou por englobar o conjunto das moedas estrangeiras escrituralmente depositadas na Europa, formando-se assim uma grande reserva monetária em disponibilidade no mercado internacional. As transações e a conversibilidade realizam-se por meio de uma operação financeira que envolve os bancos comerciais e os bancos centrais de cada país, tendo Londres como o principal mercado”(SANDRONI, 2007, p. 321).

concessionárias de 17 para 6%, e modifica a sistemática da quota de reversão¹², que passou a ser transferida para a Eletrobrás, constituindo a Reserva Global de Reversão (RGR)” (LIMA, 1995, p. 110).

Apesar de tais medidas, o endividamento externo do setor não diminui. O projeto de Itaipu, por exemplo, será amplamente apoiado em recursos externos.

A crise do petróleo¹³ que se estabelece no cenário mundial, em 1973, dá novos rumos à economia nacional. Com o intuito de enfrentar o novo momento econômico, a equipe do governo Geisel elabora o II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND). O novo plano tem por objetivo, dentro do prazo de 1975 a 1979, ajustar o Brasil à situação mundial de falta de petróleo, e consolidar uma indústria moderna no país, privilegiando a indústria de base, a fim de substituir as importações do setor e incentivar a exportações de produtos manufaturados. A expansão da indústria nacional de base, preconizada pelo II PND, ocorre, principalmente, na “expansão da produção de bens de capital, especialmente sob encomenda, e da produção de insumos básicos: produtos siderúrgicos, metais não-ferrosos, petroquímicos, fertilizantes, defensivos agrícolas, papel e celulose, fármacos e metais não-metálicos” (LIMA, 1995, p. 114).

Para viabilizar o novo plano de desenvolvimento, as empresas públicas, seguindo orientações do governo, suprem o mercado interno com seus produtos ao menor preço possível, o que, conseqüentemente, acarreta queda de receita, não lhes restando outra alternativa, senão a busca, ainda maior, de recursos financeiros externos para cumprir seus planos de expansão. Isso contribuiu não apenas para o crescimento da dívida externa, mas, sobretudo, para a estatização dessa dívida¹⁴. De acordo com Lima (1995), a alternativa do

¹²Sobre a quota de reversão, Lima (1995) explica em nota: “Prevista pelo Decreto 41.019, de 26.02.1957, em seu artigo 70, a quota de reversão constituía um fundo de recurso da União, depositado nas concessionárias, destinado a cobrir as indenizações devidas em caso de reversão dos bens e instalações da empresa ao final do prazo de concessão. A quota de reversão era cobrada à base de 3% do ativo imobilizado, como componente do custo do serviço, e era aplicada nos sistemas das próprias empresas arrecadoras” (LIMA, 1995, p. 133).

¹³ A Crise do Petróleo foi a “situação decorrente dos sucessivos aumentos nos preços do petróleo decretados a partir de outubro de 1973 pelos Estados integrantes da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (Opep). Seu elemento detonador foi, incontestavelmente, o conflito árabe-israelense de 1973, mas seu alcance era muito mais amplo: a crise expressava o projeto dos países produtores de petróleo no sentido de controlar a produção e distribuição da matéria-prima e de defender seu preço no mercado internacional. (...) Em fins de 1973, o preço do petróleo não refinado proveniente do Golfo Pérsico era 400% superior ao cobrado no início do mesmo ano; até meados de 1975, os preços quase quintuplicaram. Os países da Opep viram suas receitas aumentar em US\$ 25 bilhões em 1973 e US\$ 80 bilhões em 1974. Nesse ano, o bloco dos países industrializados teve um déficit global de US\$ 11,5 bilhões e os países subdesenvolvidos, um déficit de US\$ 39,8 bilhões. Esses aumentos provocaram o que ficou conhecido como “primeiro choque do petróleo” (SANDRONI, 2007, p. 639).

¹⁴ “No período 1973/81, a dívida do Brasil com os credores estrangeiros passou de 12,6 bilhões de dólares para 61,4 bilhões de dólares, enquanto, a partir de 1975, a captação de recursos externos pelo setor público tornou-se superior e crescente, em relação ao setor privado” (LIMA, 1995, p. 120).

financiamento externo traz consigo uma reconfiguração das relações entre o setor produtivo estatal e os fornecedores nacionais, uma vez que a condicionante para os empréstimos externos é a compra de equipamentos no país do financiador. Daí a facilidade dos empréstimos. “Por razões óbvias estas modalidades são plenamente aceitáveis pelo bloco da grande engenharia nacional, porém coloca a indústria nacional de bens de capital muito aquém de suas expectativas sobre-excitadas em 74/5” (LESSA, 1978 *apud* LIMA, 1995, p.117).

Ainda sobre o II PND, Leda Paulani (2010) faz uma importante contribuição:

Apesar da megalomania característica dos programas militares, e visível em projetos malogrados como a ferrovia do aço e as usinas nucleares, o II PND foi, do ponto de vista estritamente econômico, relativamente bem-sucedido, pois completou a matriz interindustrial brasileira e mudou, de forma substantiva, os resultados da balança comercial e o perfil de nossa pauta de exportações e importações. Contudo, a elevação dos juros americanos e o segundo choque do petróleo¹⁵, ocorridos em 1979, combinados com o enorme aumento da dívida externa que estava possibilitando a realização dos projetos do II PND, inviabilizaram a capacidade de o país continuar a honrar seus compromissos em moeda forte, além de fazer a inflação saltar da esfera dos 40% anuais em 1978 para a esfera dos 100% em 1980 (PAULANI, 2010, p.116).

Além das consequências atestadas por Paulani (2010), o segundo choque do petróleo traz, também, uma mudança nas relações entre o governo e o Setor Produtivo Estatal (SPE). Impulsionado pelo momento econômico, o Governo Figueiredo (1979 a 1985) busca estabelecer maior controle sobre as empresas públicas. Em 1979, é criada a Secretaria de Controle das Empresas Estatais (SEST), órgão vinculado à Secretaria de Planejamento da Presidência da República (SEPLAN)¹⁶, que tem como objetivo

¹⁵Para Sandroni (2007): “O segundo “choque” viria alguns anos depois, em 1979. A guerra civil no Irã, que culminou com a derrubada do Xá Reza Pahlevi, provocou a queda da produção iraniana de 6,5 milhões de barris/dia para 235 mil barris/dia, o que não atendia nem mesmo ao consumo interno daquele país. O Irã, que era o segundo maior exportador da Opep, retirava-se praticamente do mercado, para voltar mais tarde com uma produção de cerca de 2 milhões de barris/dia. Os acontecimentos verificados no Irã pressionaram no sentido da formação de estoque por parte das companhias multinacionais. Os preços atingiram então níveis recordes”(SANDRONI, 2007, p. 640).

¹⁶ A SEPLAN (Secretaria do Planejamento) é um “órgão do poder executivo de assessoria da Presidência da República. Foi criado pela lei 6.036, de 1.5.1974, em substituição ao Ministério do Planejamento e Coordenadoria Geral (estabelecido em 1967). Tem como função assistir a Presidência na coordenação do sistema de planejamento econômico nacional, sugerindo medidas relativas à política de desenvolvimento científico, tecnológico e à modernização administrativa. No Governo Figueiredo, a Secretaria do Planejamento foi ocupada pelo economista Antônio Delfim Neto, tornando-se o órgão responsável pela elaboração e coordenação de toda a política econômica e financeira do país, subordinando todos os ministérios de sua área” (SANDRONI, Paulo. *Dicionário de economia do século XXI*. 3. ed. Rio de Janeiro: Record, 2007, p. 765). De acordo com Lima (1995), a SEPLAN, durante o Governo Figueiredo, foi chefiada por Mário Henrique Simonsen, estando Delfim Netto, neste período, com a pasta da Fazenda (LIMA, José Luiz. *Políticas de governo e desenvolvimento do setor de energia elétrica: do Código de Águas à crise dos anos 80 (1934 – 1984)*. Rio de Janeiro: Memória da Eletricidade, 1995, p. 118). Longe da pequena discordância das fontes pesquisadas, o importante para análise, neste estudo, é constatar que, em

“introduzir controles sobre os dispêndios globais das empresas públicas, com vistas à correção do desequilíbrio financeiro do Tesouro Nacional”(LIMA, 1995. p. 119). Essa nova orientação econômica materializa-se em cortes significativos no investimento do setor público que, por sua vez, aumentam os impactos da recessão econômica nos primeiros anos da década de 1980.

Lima (1995) apresenta um panorama da situação do setor público durante essa década. Segundo o autor:

Quando se instaurou a crise do setor público no início da década de 1980, a fragilidade institucional da estrutura de planejamento do Estado no Brasil se revelou em todas as suas dimensões. A vasta autonomia conferida às empresas públicas pelo conjunto de reformas do período 1964-67 mostrou a outra face da moeda, quando a economia e o setor público brasileiro mergulharam na crise dos anos 80. Se a criação da SEST, em 1979, pretendeu resgatar a capacidade de regulação do Estado sobre o SPE, a prevalência da perspectiva de curto prazo no controle das empresas públicas, de natureza essencialmente financeira, produziu no SPE situação das mais perversas. De um lado, retirou a perspectiva estratégica, de longo prazo, que deve presidir a formulação do planejamento nas áreas de atuação do SPE; de outro, as alianças solidamente firmadas entre as empresas estatais e os interesses da grande engenharia nacional e de fornecedores de bens de capital reduziram sensivelmente a eficácia dos instrumentos de controle governamentais, além de contribuir para o processo de privatização do setor público no Brasil (LIMA, 1995. p. 120).

Se de 1967 a 1973 as empresas do setor elétrico apresentam capacidade de autofinanciamento, a partir de 1974 esse perfil muda. A dependência, cada vez maior, das empresas do setor a empréstimos provenientes de bancos privados no exterior está diretamente conectada às diretrizes políticas e econômicas do Governo Geisel, e essa, por sua vez, relacionada à crise econômica mundial e à escolha de ações políticas e econômicas, numa tentativa de enfrentá-la. Neste contexto, o governo institui, em 1974, a Reserva Global de Garantia (RGG) – mecanismos de equalização das tarifas de energia elétrica em todo território nacional, pelo Decreto Lei nº1.383 de 26.12.1974. A remuneração das empresas situa-se, a partir de então, em uma média nacional possível pela transferência de recursos das concessionárias superavitárias para as deficitárias (LIMA, 1995).

Outra medida fiscal que impacta as empresas do setor é tomada em 1975. O Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE), seguindo a diretriz da política anti-inflacionária do governo, limita os reajustes das tarifas do setor público ao máximo de 20% a.a. Esse limite é repetido em 1976. Tal medida provoca uma deterioração real dos

ambos os autores, a SEPLAN é, a partir do Governo Figueiredo, encorpada de maior poder centralizador sobre outros organismos do governo, inclusive, sobre as empresas públicas.

preços dos serviços públicos e, conseqüentemente, a possibilidade de autofinanciamento das empresas do setor elétrico, não apenas pela queda do recurso das concessionárias de energia elétrica, mas, também, pela queda da receita do Imposto Único sobre Energia Elétrica (IUEE) e do Empréstimo Compulsório (EC), que incidem sobre as tarifas. Além disso, gradativamente, os recursos do IUEE são desviados para o Fundo Nacional de Desenvolvimento (FND), significando perda de recurso para o sector. Em 1982, esse recurso cessa completamente. “As determinações da política econômica, a partir de 1975, provocam a redução em termos reais de 27% da tarifa média e de 17% da tarifa fiscal entre 1975 e 1980” (LIMA, 1995. p. 124).

As decisões políticas e econômicas tomadas pelo governo “empurram” as empresas do setor elétrico à busca de recursos externos, via empréstimos de bancos privados, para consolidação de seus programas de expansão determinados pelo II PND. Essa dependência de recursos financeiros externos se expressa como crise entre os anos de 1979 e 1980, quando as taxas de juros internacionais saem de 7% a 8% a.a. durante a década de 1970, para 16% a 18% a.a. Esse aumento impactou no serviço da dívida do setor elétrico de forma violenta, significando um aumento de 117% da dívida.

Em 1982, incentivados pela moratória decretada pelo governo mexicano, os bancos internacionais recuam em sua política de empréstimos. O que significa, para as empresas do setor elétrico, o esgotamento dessa fonte de recursos para investimentos, ou pior, como forma de rolagem da dívida já existente. Em 1984, os recursos setoriais do setor elétrico são suficientes apenas para o pagamento do serviço da dívida. Essa realidade leva as empresas ao endividamento de curto prazo, criando uma situação financeira alarmante e sem perspectivas (LIMA, 1995).

O início da década de 1980 significa não apenas a deterioração financeira do setor elétrico. Nos marcos institucionais, uma crise entre as concessionárias coligadas estaduais e as empresas federais também ocorre. Lima (1995) remonta às origens dessa crise no final da década de 1960, quando os primeiros movimentos de centralização por parte do governo federal ocorreram. Período que foi marcado pelo crescimento e consolidação da *holding* federal, Eletrobras, e de suas subsidiárias, que se estabeleceram nas áreas de atuação das empresas coligadas estaduais, limitando sua capacidade de intervenção no setor. A participação das empresas coligadas estaduais foi cada vez menor durante a implementação dos projetos estabelecidos pelo II PND, o que significa, em última análise, menor investimento nelas.

A transferência da Reserva Global de Reversão (RGR) para os domínios da Eletrobrás em 1971, a equalização tarifária e a instituição da Reserva Global de Garantia (RGG) em 1974, e a preferência pelas subsidiárias do grupo Eletrobras para os empreendimentos do II PND criaram um enorme desgaste nas relações internas do setor elétrico. Situação essa que se expressaria em forma de conflito aberto quando os Estados, diante da crise econômica, não mais suportaram direcionar aportes financeiros para as suas empresas, que não conseguiam mais acesso a empréstimos externos. A falta de perspectiva de atuação dentro de seus limites levou algumas concessionárias a estender seu campo de atuação. Como, por exemplo, foi o caso da Cesp e da Cemig, que passaram de concessionárias de energia para empresas energéticas, atuando, mesmo que timidamente, na exploração de outras formas de energia (LIMA, 1995).

Lima (1995) disponibiliza mais um momento propício de reflexão acerca dos conflitos de interesse dos diversos grupos existentes nas estruturas do Estado, no caso específico, nos espaços de poder existentes no setor elétrico.

Segundo o autor, diante da crise econômica mundial e dos direcionamentos políticos e econômicos estabelecidos pelo governo, a aliança entre o setor de energia elétrica e os segmentos privados periféricos prevaleceram sobre os objetivos de controle centralizado do governo federal e seus instrumentos, como a Secretaria de Controle das Empresas Estatais (SEST) e a Secretaria de Planejamento da Presidência da República (SERPLAN). Os interesses privados vão sobressair, cada vez mais, nas decisões do setor. Para Lima (1995):

A trajetória do setor de energia elétrica no período 1980-84 evidenciou a dimensão dos interesses privados situados nas estruturas de planejamento e nas instâncias decisórias do setor, que se revelou como uma das várias manifestações do fenômeno da privatização do setor público no Brasil (LIMA, 1995. p. 127).

Desta forma, dentro dos ambientes de decisão do governo, ou fora deles, nos diversos espaços da sociedade civil, uma batalha acerca do futuro das empresas públicas federais e estaduais se estabeleceu. O setor elétrico, durante as décadas de 1980 e 1990, esteve imerso nessas disputas e suas consequentes transformações. Como evidenciou Lima (1995), a impossibilidade, no setor elétrico, dos conflitos de interesse serem travados no universo da concorrência de mercado, levou os conflitos de interesse setorial a serem disputados, em primeiro plano, dentro do universo político e suas instâncias de poder. Tais disputas de interesse, tanto no que se refere aos interesses privados internacionais como

aos regionais, são observados durante todo o período, impondo, ao final da década de 1990, um outro formato institucional ao setor elétrico brasileiro.

1.2 A culpa é do Estado

A década de 1980 representou, para o Estado brasileiro, os últimos momentos de um modelo que se caracterizou pela política desenvolvimentista¹⁷. O primeiro governo civil, que põe um fim a vinte anos de governos militares, e a nova Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 1988, são os fatos marcantes dessa década. Esses importantes marcos políticos são acompanhados de uma conturbada crise econômica, consequência das crises econômicas internacionais anteriores e das opções seguidas pelos governos militares para enfrentá-las. A realidade em que se encontra a economia brasileira, na década de 1980, leva o primeiro governo civil de José Sarney (1985 a 1990), em 1987, a decretar a moratória.

Nesse período, o setor de energia elétrica é marcado por um racionamento de energia entre 1987 a 1988, que atingiu as regiões Norte e Nordeste do país, obrigando 5,3 milhões de unidades consumidoras a diminuir, em até 15%, seu consumo de energia. O país inicia a década com mais de 33 mil MW de capacidade instalada e, desde então, em comparação com o crescimento da oferta de energia elétrica do período anterior¹⁸, “o ritmo da expansão sofreu uma queda acentuada” (LIMA, 1995. p. 123).

Se por um lado, a expansão da oferta de energia diminui drasticamente durante a década de 1980, o consumo não apresenta a mesma tendência. De acordo com a nota técnica de consumo final e conservação de energia elétrica do EPE¹⁹:

¹⁷Em concordância com a análise de Leda Maria Paulani (2010), que considera os governos militares e o primeiro governo civil representantes de uma continuidade da política desenvolvimentista (PAULANI, 2010. p. 119)

¹⁸O “esforço de investimento do setor de energia elétrica traduziu-se na ampliação acelerada da capacidade instalada no período 1974-82, ao ritmo de 10,5% a.a, passando de 17.526 MW para 38.989 MW em 1982” (LIMA, 1995. p. 123). Tendo como referência o estudo do GESEL – Grupos de Estudo do Setor Elétrico da UFRJ – pode-se comparar os dois intervalos de oito anos na geração do país: de 1974 a 1982, a matriz elétrica nacional saltou de uma geração total de 18.133 MW para 39.346 MW (um acréscimo de 21.213 MW); de 1982 a 1990, a matriz elétrica saiu dos 39.346 MW para 53.050 MW (um acréscimo de 13.704 MW) (DASSIE, Adriana Maria. *Relatório Quadrimestral Indicadores Nacionais do Setor Elétrico*: Janeiro – Abril 2011. GESEL: Rio de Janeiro, 2011, p. 10. Disponível em: <http://www.nuca.ie.ufrj.br/gesel/publicacoes/conjuntura/Abr2011/indnacAbr2011.pdf>>. Acessado em: 5 mar. 2014.

¹⁹ Empresa pública vinculada ao Ministério de Minas e Energia, a Empresa de Pesquisa Energética (EPE), instituída nos termos da Lei nº 10.847, de 15 de março de 2004, tem por finalidade prestar serviços na área de estudos e pesquisas destinadas a subsidiar o planejamento do setor energético, tais como energia elétrica, petróleo e gás natural e seus derivados, carvão mineral, fontes energéticas renováveis e eficiência energética, dentre outras.

Já nos anos 80, a economia apresentou comportamento instável, tendo expandido, em média, 1,6% ao ano. Contudo, o consumo de energia elétrica seguiu crescendo a taxas significativas, consolidando no período 5,9% ao ano, haja vista a maturação e/ou implantação dos grandes projetos industriais previstos no II PND – Plano Nacional de Desenvolvimento, como os de siderurgia e alumínio (EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA, 2006. p. 2).

Na década de 1980 estabeleceu-se no país um grande debate sobre o papel do Estado na economia. Em sintonia com o movimento de reorganização do capital em âmbito mundial, setores da classe dominante nacional empenham-se em modificar o Estado para atender a essa nova configuração. As transformações que ocorrem na Inglaterra, com Margaret Thatcher (1979 a 1990), e nos Estados Unidos, com Ronald Reagan (1981 a 1989), servem para alimentar uma forte propaganda contra a participação estatal na economia. A partir da década de 1980, tanto as estatais como a participação do Estado em empresas de economia mista, são alvo de fortes críticas (REZENDE, 2012).

Esse novo movimento do capital sobre as economias do planeta representa uma nova etapa na economia mundial. Chesnais aponta para sua característica, a financeira, o que levou à sua denominação de “capital portador de juros”, que sem estar diretamente inserido no universo da produção de bens e serviços, faz dinheiro via especulação. Na década de 1980, o desenvolvimento desse novo tipo de capital surpreende, passando, não só a ter maior visibilidade, como também a constituir um agente de enorme pressão sobre as economias nacionais. Segundo Chesnais (2005):

O forte crescimento dos mercados de títulos de empresas graças ao movimento de acumulação financeira e das medidas de desregulamentação foi seguido de uma evolução notável da função dos mercados e do poder dos investidores. A partir dos anos 80, nos Estados Unidos, e dos anos 90, em países como a França, não só partes da propriedade das empresas tornam-se ativos financeiros cada vez mais compráveis e vendáveis na Bolsa, mas também as empresas como tais, e mesmo grupos industriais inteiros (CHESNAIS, 2005. p. 37).

No Brasil, essa desregulamentação e esse avanço do setor financeiro sobre as empresas públicas, também ocorre na década de 1990²⁰. Entretanto, os primeiros passos para essa transformação da política econômica nacional são dados nos últimos anos da década de 1980. No setor de energia elétrica, por exemplo, a falta de investimentos será agravada com a constituição de 1988, que decidiu acabar com o Imposto Único sobre

²⁰REZENDE (2013), em artigo apresentado ao Programa de Iniciação Científica da Universidade Federal de Uberlândia (PIAIC/UFU): *Quando os mineiros começam a perder a Cemig...* Uberlândia: UFU, 2013, disponibiliza uma análise dessa mudança acionária e do novo poder dos acionistas, conforme contexto exposto por Chesnais (2005), mas centrada na Companhia Energética de Minas Gerais (CEMIG), no decorrer da década de 1990.

Energia Elétrica, favorecendo a descentralização da arrecadação via Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). Desta forma, Estados e Municípios passam a ser favorecidos com a medida, em decorrência da redução dos investimentos no setor, uma vez que o IUEE ainda constitui a principal fonte de recurso para os grandes investimentos. Essa medida incentivou, ainda mais, a crise institucional do setor.

O fortalecimento das unidades federadas em detrimento da União contribuiu para o avanço do desarranjo do setor, com crescente interferência política no comando das empresas estaduais e falta de recursos nos Estados para expansão da oferta. As unidades federadas politicamente mais fortes passaram a desrespeitar a legislação federal e a ficar inadimplentes (AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA, 2008, p. 19).

A Constituição de 1988 determinou, também, o papel do Estado na prestação dos serviços públicos, incumbindo “ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos” (art. 175 da CF/1988). A regulamentação dessa lei, entretanto, só foi efetivada, em 1995, com a promulgação da Lei das Concessões – Lei nº 8.987 de 13 de fevereiro de 1995.

A batalha sobre “as verdades” acerca da participação do Estado diretamente na economia ganhou espaço nos principais meios de comunicação do país. Como exemplo dessa disputa, vale citar duas publicações no início da década de 1980.

Em abril de 1983, a revista *Veja* publicou uma matéria do jornalista Marcos Sá Corrêa, intitulada “Alta Privilegiatura”, com o subtítulo: “Um burocrata brasileiro tem serviços médicos de suecos, carreira de japonês, clima de europeu e produtividade de brasileiro mesmo”. Os editores da revista marcavam suas posições na disputa de um novo modelo de Estado. A matéria ocupou seis páginas da revista e tinha como objetivo visível a desmoralização do setor estatal, incluindo sua força de trabalho.

(...) brás não figura em nenhum mapa, pois não se trata de um país real, mas de uma constelação imaginária, com 30% do PIB e mais de 60% da dívida em dólares do Brasil. Ela é formada por largos setores da administração pública em geral e, sobretudo, pelas 560 empresas estatais brasileiras e batizadas, em conjunto, com o sufixo que é uma espécie de marca musical do estatismo: Petrobrás, Nuclebrás, Portobrás, Eletrobrás, Siderbrás (...).

Nem todas as estatais, evidentemente, acabam com essa sílaba – mesmo porque seu hol inclui empresas de porte estadual e até municipal, casos em que esse país maravilhoso, como na federação brasileira, se subdivide em esp, erj, sul e por aí afora. Mas todas começam sua organização interna por um regime muito parecido de trabalho, organização de carreira e seguridade – permitindo calcular que pelo menos 1 368 513 cidadãos estão hoje ao abrigo da crise econômica, das condições adversas do mercado de trabalho e das misérias crônicas do sistema previdenciário brasileiro (...) (CORRÊA, 1983, p.74).

A matéria de Corrêa (1983) retrata os interesses de um amplo setor, nacional e internacional, em desestatizar a economia brasileira. Pode-se também concluir que, nos primeiros anos da década de 1980, já se opera, de maneira aberta e polêmica, essa disputa ideológica acerca do papel do Estado na economia. Certamente, tal posição não é a única apresentada para explicar e superar a crise econômica. O engenheiro Tupy Corrêa Porto, por exemplo, publica, no mesmo ano – 1983, para “contra atacar” a matéria de Marcos Sá Corrêa, um livro intitulado *Estatais: a verdade contra a farsa*. Porto (1983) descreve em seu livro, resumidamente, uma versão sobre o desenvolvimento das estatais e, por fim, responde as argumentações do jornalista.

A existência, portanto, de empresas não só estatais, como privadas nacionais e multinacionais, que oferecem condições de trabalho e de qualidade de vida aos seus colaboradores e familiares, deve ser aplaudida, não menosprezada ou ridicularizada.

Caso fossem suprimidas essas condições e direitos dos empregados das estatais, nada indica que o resultado dessa supressão refluísse em prol do povo brasileiro. Ao contrário, a tendência histórica tem demonstrado que a mais-valia do sistema econômico dos países subdesenvolvidos tende, cada vez mais, a ser sugada pelas ventosas da dominação econômica internacional, num processo acelerado de desnacionalização da economia brasileira, que se evidencia pelo controle acionário de empresas e pelas remessas de lucros, juros e pagamentos de regalias (“royalties”) e assistência técnica” (PORTO, 1983. p. 64).

Essa “batalha” de posições acerca do papel do Estado brasileiro na economia envolveu tanto os espaços do Estado quanto os da sociedade civil, e perpassou toda a década de 1980 até chegar à década de 1990, quando a ideologia neoliberal se consolidou como ideologia hegemônica. Essa hegemonia pode ser compreendida, quando se constata a localização dos apoiadores dessa nova concepção de Estado dentro dos espaços privados da sociedade civil e dos organismos do Estado²¹. Dispondo de espaço nos principais meios de comunicação do país, do apoio de uma maioria parlamentar, do apoio de fortes setores do empresariado nacional e da pressão dos bancos e investidores internacionais, a ideia de incompetência do Estado em atuar como administrador no setor público e, em contra partida, a condição “natural” da iniciativa privada para tal fim, consolidou-se como uma “verdade” naquele período para a maioria da população.

²¹ Entendendo o Estado pela matriz gramsciniana, Mendonça (1998) argumenta: “Pensar o Estado gramscianamente, é pensá-lo sempre a partir de uma dupla questão: as formas dominantes na produção (classes e frações de classe) se constituem e se consolidam através de organizações da sociedade civil, ao mesmo tempo em que todo aparelho ou órgão público, estão presentes, sempre, projetos ou atores sociais vinculados a alguma(s) agência(s) da sociedade civil. Uma delas, certamente, possui papel hegemônico junto ao dado organismo, porém outras também lá se fazem presentes, através de seus representantes ou intelectuais” (MENDONÇA, 1998. p. 22).

Os setores da sociedade civil contrários a desestatização buscam, por meio de seus poucos instrumentos de comunicação, responder à “onda” ideológica que se formava. Os periódicos e outros instrumentos de mídia diária dos sindicatos, as campanhas contra as privatizações que entidades sindicais empreenderam e o lançamento de inúmeras publicações, podem ser analisados como importantes formas de resistência desses setores. José Luiz Cardoso Cruz lançou, em 1994, o livro: *A eletricidade no Brasil, do Império à República de hoje*, cuja edição foi apoiada por inúmeras entidades sindicais dos eletricitários²², pois buscava resgatar as conquistas da ação estatal no setor de energia elétrica, como também, fazer um balanço de inúmeros países que passaram pelo processo de privatização dos serviços públicos, mostrando o que tais medidas representaram para a população desses países. Sobre o empreendimento estatal no setor elétrico Cruz (1994) atesta:

O conjunto gerador do país passou por mudanças importantes e aumentou sua capacidade instalada logo durante os primeiros 25 anos de existência das empresas públicas, como a CHESF e FURNAS primeiro, depois ELETRONORTE e ELETROSUL. No ano de criação da ELETROBRÁS, o BRASIL contava com 5.728.800kW de potência elétrica total. Em 1986, já possuía 42.860.000kW à disposição dos diversos tipos de consumidores brasileiros. Quer dizer, de 1962 a 1986, com a ação incontestável das empresas estatais, o país aumentou em mais de sete vezes a sua capacidade de geração! (CRUZ, 1994, p. 66).

A década de 1990, portanto, é para a sociedade brasileira o momento prático dessa transformação. O decorrer de seus anos é marcado por essa “mutação” da sociedade política, do Estado, e por que não dizer, também, da sociedade civil, que no seu interior vê surgir novos espaços de participação e disputas? As privatizações, a reforma do Estado, o surgimento de novos organismos como, conselhos, órgãos colegiados e, principalmente, por ser foco da atenção dessa pesquisa, as agências reguladoras, reconfiguram os “lugares” privilegiados do Estado para as decisões setoriais. Essa reconfiguração é acompanhada, obviamente, de uma movimentação dos setores dominantes da sociedade, o que deixou, por sua vez, rastros, vestígios, possibilidades para a pesquisa histórica.

²² As entidades que subscrevem o livro são: Intersindical Furnas / Sindicato dos Eletricitários de Furnas e DME – SINDEFURNAS / Sindicato dos Eletricitários de São Paulo / Unidade Sindical / Unidade Nacional em Defesa do Setor Elétrico / Federação dos Trabalhadores nas Indústrias Urbanas no Estado de Minas Gerais / Intersindical Trabalhista do Sul e Sudoeste de Minas Gerais – INTRAMIG.

CAPÍTULO 2

2.1 A reforma do Estado

A eleição presidencial de 1989 representa um momento importante na disputa acerca do papel do Estado. A posse de Fernando Collor de Mello (1990 a 1992) na presidência da república insere oficialmente o Brasil na agenda reformadora do neoliberalismo. Obedecendo as propostas apresentadas por organismos internacionais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o governo aprova, em 1990, o Programa Nacional de Desestatização (PND), pela Lei nº8.031 de 12/04/1990. Outro fato importante nesse período é a absorção do Ministério das Minas e Energia pelo Ministério da Infraestrutura, que também absorve as pastas do transporte e da comunicação. Essa nova configuração permanecerá durante dois anos, quando o Ministério de Infraestrutura é dissolvido e a pasta é recriada com o nome de Ministério de Minas e Energia (MME) (ANEEL, 2008).

Entretanto, as principais medidas de inserção do Brasil na agenda neoliberal foram dadas no governo seguinte. Empossado após o impeachment de Fernando Collor de Mello (1992), o governo de Itamar Franco (1992 a 1994) será responsável pela abertura da economia ao capital rentista a patamares, até então, impraticáveis no país. Paulani (2010) alerta para a irregularidade do processo. Segundo a economista, a diretoria da área externa do Banco Central durante “as negociações para internacionalizar o mercado brasileiro de títulos públicos e securitizar a dívida externa, encarregava-se também, na surdina, de promover a desregulamentação do mercado financeiro brasileiro e a abertura do fluxo internacional de capitais”(PAULANI, 2010, p. 121)²³. Por se tratar de uma lei federal²⁴, tais medidas deveriam ser levadas ao conhecimento do Congresso, o que não ocorreu.

No Governo Itamar Franco, o setor elétrico é marcado por uma significativa mudança. A promulgação da Lei nº8.631 de 04/03/1993, conhecida como Lei Elizeu

²³ Segundo Paulani (2010): “A partir de mudanças operadas nas contas CC5, o Banco Central abriu a possibilidade de qualquer agente, fosse ou não residente, enviar livremente recursos ao exterior, bastando, para tanto, depositar moeda doméstica na conta de uma instituição financeira não residente.” A autora ainda completa que tal medida fez as reservas retornarem aos cofres brasileiros e que as mesmas “estavam sobrando lá fora, sem ter para onde ir, mas não viriam para cá sem garantias mínimas de retorno e liberdade para voarem de volta, se farejassem qualquer perigo iminente. Graças a isso (um respeitável colchão de divisas), o Plano Real pôde fazer sua mágica de estabilização e resolver a outra emergência, isto é, a persistência de taxas de inflação de dois dígitos ao mês” (PAULANI, 2010, p. 121).

²⁴ Lei de remessa de lucro: Lei nº4.131 de 1962.

Resende²⁵, extingue a equalização tarifária. De 1973 a 1993, a tarifa de energia elétrica é única em todo território nacional. Criada no Governo Médici, justifica-se a equalização como medida para diminuir as desigualdades sociais e, também, para assegurar às concessionárias o retorno financeiro, desvinculando-o de possíveis metas operativas e econômicas. A nova Lei, além de eliminar a equalização tarifária, promove um grande encontro de contas entre a União e as estatais do setor. É da ordem de US\$ 26 bilhões o custeio da dívida das empresas do setor elétrico pelo Tesouro Nacional. Outras medidas também são tomadas, como a obrigatoriedade de contratos de suprimento entre geradoras e distribuidoras e a autorização à formação de consórcios para explorar o setor, estabelecida pelo Decreto nº 915 de 06/09/1993 (ANEEL, 2008, p. 20).

No cenário econômico, em 1994, tem-se a introdução do Real como nova moeda. A reforma monetária do Governo Itamar Franco consegue reduzir drasticamente a inflação, como também, contribuir para a vitória, nas eleições presidenciais daquele ano, de seu ministro da fazenda, Fernando Henrique Cardoso. A vitória política nas eleições representa a continuidade das reformas neoliberais no país. Desta maneira, o embate de posições acerca do papel do Estado na economia e nas empresas públicas, que já se configurava no início da década de 1980, materializa-se, então, com uma série de medidas que objetivam transformar o “estado investidor” em “estado regulador”.

Para iniciar as reformas gerenciais do Estado é criado um ministério. Assim, em 1995, surge o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), coordenado pelo ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira. Este ministério é mantido de 1995 a 1998, quando a gestão das reformas do Estado é transferida para o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). Entre as inúmeras transformações do Estado, Bresser-Pereira (1999) enfatiza:

Uma característica essencial da reforma do Estado brasileira, prevista no Plano Diretor mas anterior a ele, como também o é a descentralização para estados e municípios de serviços sociais, foi a decisão de privatizar as empresas estatais que produzem bens e serviços para o mercado. O Plano Diretor, previa ainda uma mudança que estava apenas começando no setor público: a terceirização das atividades de apoio para o setor privado, desde serviços simples como segurança e limpeza, até complexos como consultorias e serviços de computação. Enquanto se terceirizavam para o setor privado essas atividades, a proposta talvez mais inovadora do Plano Diretor era transferir as atividades sociais e científicas que a sociedade acredita devam ser total ou parcialmente financiadas pelo Tesouro para o setor público não-estatal, transformando-as em organizações sociais. Por outro lado, grande ênfase era dada no Plano Diretor ao

²⁵Ministro da Fazenda do governo Itamar Franco no período da promulgação da Lei (1 de março a 19 de maio de 1993).

fortalecimento do núcleo estratégico do Estado, onde as decisões de políticas são tomadas por políticos e altos funcionários (BRESSER-PEREIRA, 1999, p. 7).

A Reforma do Estado brasileiro caracteriza-se, em linhas gerais, na descentralização dos serviços sociais para estados e municípios e na delimitação da atuação do Estado. Estabelece que as atividades sociais e científicas sejam de responsabilidade do setor público não-estatal, que a produção de bens e serviços seja destinada ao mercado, e que somente devam continuar na esfera do Estado as atividades exclusivas que envolvem diretamente o poder do Estado. Assim, a grande reforma “sustentava-se em pelo menos quatro subdimensões específicas: reformas nas esferas fiscais, previdenciária e administrativa e implementação de um programa de privatização dos serviços públicos (reforma patrimonial)” (NUNES; RIBEIRO; PEIXOTO, 2007, p. 6).

De outro lado, a reforma do Estado é institucionalmente atribuída a três órgãos: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), recomendando políticas e diretrizes para a sua implementação; Câmara de Reforma do Estado da Presidência da República, avaliando os projetos e assessorando a presidência do país; e Conselho de Reforma do Estado (CRE), que não pertencendo oficialmente ao corpo burocrático do governo, possui função consultiva, analítica e de articulação com a sociedade civil (NUNES; RIBEIRO; PEIXOTO, 2007).

De acordo com Bresser-Pereira (1999), as duas principais instituições organizacionais que sustentavam o novo formato de administração pretendido com a reforma são as agências executivas e as organizações sociais.

Por organizações sociais entende-se “uma forma de propriedade pública não-estatal, constituída pelas associações civis sem fins lucrativos, que não são propriedade de nenhum indivíduo ou grupo e estão orientadas diretamente para o atendimento do interesse público” (BRASIL, 1997, p. 13). Hospitais, escolas, universidades, museus e centros de pesquisas são alguns exemplos dessa forma de propriedade não-estatal. Por agências executivas, entende-se as autarquias e fundações públicas responsáveis por atividades e serviços exclusivos do Estado, que são parte da administração pública indireta. É nesse espaço, de certa autonomia administrativa, que são criadas as Agências Reguladoras.

Não se pretende, neste estudo, uma análise detalhada da reforma do Estado. Entretanto, é pertinente uma análise consistente do Conselho de Reforma do Estado (CRE). Criado em 1995, pelo Decreto nº 1.738 de 8/12/95, o CRE tem como objetivo debater e oferecer sugestões à Câmara de Reforma do Estado. Neste estudo, o CRE ganha maior

importância, uma vez que desse ambiente surgem, também, as recomendações para o formato dos novos entes reguladores (BRASIL, 1997).

O conselho é formado por doze membros designados pela Presidência da República com mandatos de três anos:

De acordo com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado, o Conselho está entre as instâncias previstas para a implementação da reforma, juntamente com a Câmara da Reforma do Estado e seu Comitê Executivo, a Casa Civil da Presidência da República, o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado e os Ministérios do Planejamento e Orçamento e da Fazenda. O CRE funciona como órgão consultivo e de articulação perante a sociedade civil relativamente aos programas propostos pelo governo (BRASIL, 1997, p. 7).

Uma análise aprofundada no CRE, precisamente do perfil dos seus doze membros, contribui para elucidar, com maior precisão, essa articulação com a sociedade civil, a saber:

- Maílson Ferreira da Nóbrega (Presidente do CRE) - economista, consultor de empresas, ex-ministro da Fazenda do governo José Sarney.
- Antônio Ermírio de Moraes - engenheiro, empresário, vice-presidente do Grupo Votorantim.
- Antônio dos Santos Maciel Neto - engenheiro, empresário, presidente do Grupo Itamarati, ex-secretário executivo do Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo.
- Bolívar Lamounier - Sociólogo e cientista político, primeiro diretor-presidente do IDESP (Instituto de Estudos Econômicos, Sociais e Políticos de São Paulo)
- Celina Vargas do Amaral Peixoto - socióloga, diretora de Desenvolvimento Institucional da FIRJAN, ex-diretora-geral da FGV.
- Gerald Dinu Reiss - administrador, consultor de empresas, sócio-diretor da CONSEN - Serviços Empresariais Ltda.
- Hélio Mattar - executivo do Grupo DAKO, ex-coordenador do PNBE²⁶.
- João Geraldo Piquet Carneiro - advogado, consultor de empresas, ex-secretário executivo do Ministério da Desburocratização do ministro Hélio Beltrão.
- Joaquim de Arruda Falcão Neto - advogado, presidente da Fundação Roberto Marinho, membro do Conselho da Comunidade Solidária, ex-presidente do Conselho Consultivo do Meio Ambiente da Eletrobrás.
- Jorge Wilhelm - arquiteto, coordenador da Conferência da Habitat II, da ONU, ex-secretário do Planejamento do Governo do Estado de São Paulo.
- Luiz Carlos Mandelli - economista, consultor de empresas, ex-presidente da Federação das Indústrias do Rio Grande do Sul.
- Sérgio Henrique Hudson de Abranches - sociólogo e cientista político, consultor de empresas (BRASIL, 1997, p. 10).

²⁶Pensamento Nacional das Bases Empresariais (PNBE).

O Conselho conta, também, com a participação oficial do Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado, Luiz Carlos Bresser Pereira; da Secretária Executiva do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, Cláudia Costin; da Secretária da Reforma do Estado do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, Ângela Santana; do Secretário de Articulação Institucional do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, Carlos César Pimenta; do Secretário Executivo do Ministério do Planejamento e Orçamento, Martus Tavares; e do Subchefe-Executivo da Casa Civil/PR, Silvano Gianni (BRASIL, 1997, p. 10).

Sonia Regina Mendonça (1998) constrói uma metodologia capaz de identificar os interesses e as disputas empreendidas pelos aparelhos privados de hegemonia no interior dos órgãos do Estado. Segundo a autora:

Sabendo que tais interesses só terão força política uma vez organizados e que tal organização – ou construção da vontade coletiva – tem como espaço os aparelhos privados de hegemonia, localizados junto à sociedade civil, temos como primeiro passo para o estudo de qualquer agência ou política estatal, o rastreamento das entidades de classe existentes no momento histórico focalizado, suas principais demandas ou pressões setoriais, assim como sua busca pelo aparelhamento de seus quadros junto a este ou aquele organismo do Estado, mesmo que isso se traduza na necessidade de criação de um órgão. Logo, vê-se que, para chegarmos ao Estado em seu sentido restrito, é necessário partir do estudo da sociedade civil, e não o contrário, como costumeiramente se tem feito (MENDONÇA, 1998, p. 24).

Desta forma, tomando como base somente o perfil dos membros do CRE, descritos no Caderno nº 8 do MARE (BRASIL, 1997), é possível visualizar a constituição do Conselho de Reforma do Estado, no que se refere aos “lugares” da sociedade civil nele representados.

De forma superficial, é possível destacar que, entre os doze membros do conselho, de acordo com o perfil apresentado, tem-se:

- . *3 empresários*: Antônio Ermírio de Moraes, Antônio dos Santos Maciel Neto e Luiz Carlos Mandelli;
- . *5 executivos*: Antônio Ermírio de Moraes, Antônio dos Santos Maciel Neto, Gerald Dinu Reiss, Hélio Mattar e Joaquim de Arruda Falcão Neto;
- . *5 consultores de empresas*: Maílson Ferreira da Nóbrega, Gerald Dinu Reiss, João Geraldo Piquet Carneiro, Luiz Carlos Mandelli e Sérgio Henrique Hudson de Abranches;
- . *3 ligados a entidades representativas da indústria*: Celina Vargas do Amaral Peixoto, Hélio Mattar e Luiz Carlos Mandelli;

- . *1 ligado a fundações privadas*: Joaquim de Arruda Falcão;
- . *1 que integrou organizações multilaterais*: Jorge Wilhelm;
- . *3 que pertenceram ou pertencem a órgãos de Estado*: Antônio dos Santos Maciel Neto, João Geraldo Piquet Carneiro e Jorge Wilhelm; e
- . *3 acadêmicos/pesquisadores*: Bolívar Lamounier, Celina Vargas do Amaral Peixoto e Sérgio Henrique Hudson de Abranches.

Traçando, de forma geral, os lugares na sociedade civil representados pelo perfil dos membros do CRE, verifica-se a predominância do universo empresarial dentro do conselho. Outro aspecto marcante é o fato do CRE ser presidido por um representante do setor financeiro. Quando se observa a sua composição, constata-se o quanto o conceito de sociedade civil é resumido e simplificado nos discursos. Muitas vezes, incorporando ao conceito uma sensação de totalidade. É possível ter sido este o objetivo traçado ao se propor que o CRE funcionasse “como órgão consultivo e de articulação perante a sociedade civil relativamente aos programas propostos pelo governo” (BRASIL, 1997. p. 7). Mesmo em uma análise superficial, pode-se concluir, sem dificuldade, que a sociedade civil não está representada na sua totalidade pelos membros do CRE e que, possivelmente, a articulação sugerida ocorreu com setores específicos da mesma.

Outro setor da sociedade civil, que chama a atenção no *corpus* do CRE, é o composto por pesquisadores e acadêmicos. É senso comum a ideia de neutralidade dos intelectuais perante as disputas de interesse na sociedade civil e nos aparelhos do Estado. Como se os intelectuais fossem partidários de uma razão pura que pairasse sobre os interesses. Obviamente esse entendimento possui sua historicidade e, novamente, apoiando-se em Gramsci (2011), faz-se necessário resgatar a compreensão mais apurada sobre a “neutralidade” do intelectual.

Para o filósofo sardo, a esfera intelectual não é constituída, como determina o senso comum, apenas de acadêmicos e pesquisadores, mas também daqueles que estão imersos nos setores produtivos em atividades especializadas. E é justamente por esse seu caráter “orgânico” que o intelectual cumpre um papel maior do que comumente lhe é creditado. Originados no desenvolvimento da produção econômica que, por sua vez, obedece à direção de um grupo social que possui seu controle, os intelectuais “orgânicos” passam não só a desempenhar um papel importante no universo da produção, como também, no universo social e político da sociedade, principalmente, no que se refere à organização social dessa produção. Entretanto, o grupo social que orienta as novas formas de produção

econômica e, conseqüentemente, seus intelectuais, convivem, na realidade social, com intelectuais pertencentes ao modelo de produção econômica anterior. Gramsci (2011) os denomina “intelectuais tradicionais”. O “clérigo” constitui um dos melhores exemplos desses intelectuais preexistentes. Os cientistas, os filósofos não eclesiásticos, os próprios acadêmicos, também possuem suas raízes históricas anteriores à nova forma de produção econômica vigente. Essa sensação de anterioridade e de qualificação municia os intelectuais tradicionais a um discurso de autonomia e independência perante o novo grupo social no poder (GRAMSCI, 2011).

Essa autoposição não deixa de ter consequência de grande importância no campo ideológico e político (toda posição idealista pode ser facilmente relacionada com esta posição assumida pelo conjunto social dos intelectuais e pode ser definida como a expressão desta utopia social segundo a qual os intelectuais acreditam ser “independentes”, autônomos, dotados de características próprias, etc.(GRAMSCI, 2011, p.17).

Para o filósofo, não só os intelectuais tradicionais não possuem neutralidade, como são alvos permanentes na busca de apoio dos setores dominantes.

Uma das características mais marcantes de todo grupo que se desenvolve no sentido do domínio é sua luta pela assimilação e pela conquista “ideológica” dos intelectuais tradicionais, assimilação e conquista que são tão mais rápidas e eficazes quanto mais o grupo em questão for capaz de elaborar simultaneamente seus próprios intelectuais orgânicos (GRAMSCI, 2011, p.17).

É justamente nesse sentido que deve ser compreendida a participação dos três membros do CRE ligados a centros de pesquisa e universidades. Mas, para melhor visualizar essa assimilação, conforme atestado por Gramsci (2011), é necessário aprofundar um pouco mais em suas origens na sociedade civil:

- 1 *Celina Vargas do Amaral Peixoto* –socióloga, doutora em Ciências Políticas no Cycle de l'Enseignement Supérieur des Lettres et Sciences Humaines, Sorbonne, Université René Descartes e Fondation Nationale des Sciences Politiques, diretora de desenvolvimento institucional da FIRJAN e ex-diretora-geral da Fundação Getúlio Vargas (FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, 2014). Além de sua ligação com a Federação das Indústrias do Rio de Janeiro, possui ligações partidárias. Em 1998, candidatou-se a deputada federal pelo Partido da Frente Liberal (PFL), não sendo eleita (ISTO É, 1999).

- 2 *Sérgio Henrique Hudson de Abranches*–Bacharel em Ciências Sociais, Mestre em Sociologia pela Universidade de Brasília, *Master of Arts* Ciência Política e Ph.D. Ciência Política pela *Cornell University* (BRASIL, 2005), e também atua como consultor de empresas. Pesquisando reportagens do período, foi possível identificar a afinidade política partidária de Abranches, mais precisamente, o apoio do intelectual ao candidato Fernando Henrique Cardoso à presidência da república nas eleições de 1994: “Abranches é PSDB de carteirinha, voto fechado para Fernando Henrique” (VEJA, 1994);
- 3 *Bolívar Lamounier*– Bacharel em Sociologia e Política pela UFMG e Ph.D. em Ciência Política pela Universidade da Califórnia, Los Angeles. Em 1985, foi membro da Comissão de Estudos Constitucionais nomeada pela presidência da república para preparar o anteprojeto da Constituição. De 1992 à 1993, coordenou o programa de estudos sobre a revisão constitucional do Instituto de Estudos Avançados da USP. Integrou, de 1989 a 2001, o Conselho de Orientação Política e Social (COPS) da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP). Presidiu, de 1993 a 1999, o Conselho Diretor do Centro de Estudos de Opinião Pública (CESOP) – da Universidade de Campinas, São PAULO (AUGURIUM, 2014). Lamounier também possui relações partidárias com o PSDB. Sendo filiado ao partido desde o ano da sua fundação, em 1988, até 2012 (TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, 2014).

A análise empreendida até aqui permite identificar alguns “lugares” na sociedade civil onde os membros do CRE estão inseridos. Neste sentido, relembrando a finalidade do CRE, definido “como órgão consultivo e de articulação perante a sociedade civil relativamente aos programas propostos pelo governo” (BRASIL, 1997. p. 7), como também, levando em conta o conceito de sociedade civil em Gramsci (2011), ou seja, diferente da concepção que a entende como um conjunto homogêneo com um único interesse, conclui-se que, longe de possuir uma articulação com a totalidade da sociedade civil, o CRE, sobretudo, possui articulação com os setores empresariais, políticos, financeiros, acadêmicos e ligados a centros de pesquisa.

2.2 As agências reguladoras

A década de 1990 não traz consigo apenas mudanças de ordem econômica, como por exemplo, a desregulamentação do mercado financeiro do país e a abertura da economia às reservas internacionais. Traz também mudanças perceptíveis em diversas áreas da vida. A ideologia neoliberal, uma vez hegemônica na realidade nacional, transforma as relações sociais, econômicas e políticas da sociedade. Nesse contexto observa-se, também, uma mudança significativa na administração pública. O Estado brasileiro se modifica. Parte significativa dessas mudanças esteve contida nas ações desencadeadas pela reforma do Estado brasileiro empreendidas pelo MARE. Outras, porém, são anteriores a existência do MARE. Edson Nunes (2001) chama a atenção para os novos corpos intermediários na estrutura governamental que a descentralização sugerida pela Constituição de 1988 incentivava.

O autor contribui para este estudo, localizando as agências reguladoras dentro de um conjunto de novos organismos, ou corpos intermediários, que passam a fazer parte das relações governamentais. O novo espaço de ação governamental gerado pelas agências reguladoras “veio juntar-se a outro, de existência igualmente recente, representado pelos milhares de conselhos espalhados pelo Brasil, da década de 90” (NUNES, 2001, p. 34).

Ainda que agências e conselhos executem funções distintas, compartilham, contudo a mesma natureza essencial: a da decisão colegiada e a aproximação institucional entre o agente público e a sociedade, em nichos especializados, a nível municipal, estadual e federal. Esta, a decisão colegiada, estabelecida e formalizada por lei, tanto para aspectos regulatórios, quanto para aspectos redistributivos, bem como para controle, orientação, acompanhamento e alocação de políticas e recursos públicos, constituiu uma das grandes novidades institucionais da década de 90. Espalha-se, horizontal e verticalmente por todo o país, arregimenta, no processo, a participação de milhares de indivíduos, paraleliza, tangencia e/ou duplica as esferas de competências do legislativo, em alguns casos, do executivo, em outros, ou mesmo do judiciário, no caso das agências (NUNES, 2001, p. 34).

Em 1999, contabilizam-se no sistema do governo 26.870 conselhos municipais no Brasil, dedicando-se a temas da política pública como as áreas da saúde, educação, meio ambiente, transporte, entre outros. Tais conselhos consolidam-se como canais de representação política e penetração no Estado, contando com a participação de grupos de interesse como, por exemplo, ONG's, associações e sindicatos. Outro mecanismo de decisão colegiada que, junto com os conselhos e as agências, multiplicam-se

consideravelmente durante a década de 1990, são os órgãos colegiados da administração pública federal (NUNES, 2001).

Nesse contexto de incentivo à “decisão colegiada e aproximação institucional entre o agente público e a sociedade” (NUNES, 2001, p. 34), é compreensível que o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) propicie, também, um conselho, neste caso o CRE, para ampliar a participação referente às reformas do Estado.

Esse sentimento de democratizar o Estado é expresso pelo próprio presidente da república, em 1998, em um artigo que integra a revista *Novos Estudos*, do CEBRAP. Segundo Fernando Henrique Cardoso:

Fazem-se as reformas para colocar o Estado no diapasão do tempo: para conviver com uma sociedade mais informada, que toma crescentemente as contas do governo; com uma economia mais dinâmica e empresarial, que requer um Estado mais competente para ser estimulada e, tanto quanto necessário, orientada; e com uma cidadania mais ativa e solidária, que deseja não apenas usufruir de seus direitos mas encontrar espaços públicos nos quais possa exercer seus deveres. (...)

É para isso que o governo se empenha em democratizar o Estado por meio do conjunto de reformas aludido e de muitas outras ações mais, em curso ou projetadas (CARDOSO, 1998, p. 11).

O discurso de democratização do Estado, aludido pelo presidente Fernando Henrique Cardoso requer atenção do pesquisador. Dilma Andrade de Paula (2008) alerta para as armadilhas do discurso ideologizado. Segundo a historiadora, tal discurso nos distancia da complexidade das relações sociais.

Segundo os aportes teóricos de Antônio Gramsci sobre Estado ampliado, como espaço de embate constante de forças, o lugar da dominação não se encontra somente na sociedade política propriamente dita, mas na própria sociedade civil. Isso contraria as apropriações mais recentes (à direita e à esquerda) do conceito de “sociedade civil” como contraponto à política e ao Estado (PAULA, 2008, p. 5).

Guido Liguori (2000/2001) faz uma importante contribuição, no que se refere à apropriação à esquerda do conceito. Pode-se considerar a leitura da realidade baseada no tema da cidadania e dos direitos, em contraponto à leitura baseada na divisão da sociedade por classes, não só decisivo na apropriação equivocada do conceito de sociedade civil, mas também como elemento de contribuição para o triunfo do neoliberalismo.

Ao colocar as categorias de ampliação dos “direitos” e da “cidadania” como centrais, acaba-se por aderir a uma visão liberal e de fato também liberalista, num momento em que, contrariando as vãs aparências, ‘o Estado, os Estados não só não parecem desaparecer, mas continuam sua dialética complexa com o econômico-social’ (LIGUORI, 2000/2001 *apud* PAULA, 2008, p. 57).

Localizar esses novos espaços de decisão colegiada, como os conselhos municipais e estaduais, as agências reguladoras e os órgãos colegiados da administração pública federal, dentro das dinâmicas impostas pelas disputas existentes na sociedade civil, como também o “rastreamento das entidades de classe existentes no momento histórico focalizado, suas principais demandas ou pressões setoriais, assim como sua busca pelo aparelhamento de seus quadros junto a este ou aquele organismo do Estado” (MENDONÇA, 1998. p. 24), é tarefa fundamental para uma análise mais realista desses espaços. Como observado, o CRE apresentava, na sua constituição, membros ligados ao setor industrial, político, financeiro, acadêmico e órgãos de pesquisa, estando, pois, muito distante de uma representação mais abrangente da sociedade civil.

A criação das três primeiras agências reguladoras, a saber: ANEEL, ANATEL e ANP, nos anos de 1996 e 1997, significou a substituição do modelo de regulação realizado, até então, pela administração pública direta, por órgãos de administração indireta, no caso, através de autarquias especiais. Barroso (2002) faz importante contribuição ao descrever aspectos dessa substituição.

Quanto aos serviços públicos, as funções transferidas para as agências reguladoras não são novas: o Estado sempre teve o encargo de zelar por sua boa prestação. Ocorre, todavia, que, quando os serviços públicos eram prestados diretamente pelo próprio Estado ou indiretamente por pessoas jurídicas por ele controladas (como as sociedades de economia mista e as empresas públicas), estas funções não tinham visibilidade e, a rigor, não eram eficientemente desempenhadas. Agora, todavia, a separação mais nítida entre o setor público e o setor privado revigora esse papel fiscalizador (BARROSO, 2002, p. 209).

A falta de eficiência mencionada acima é justificada por Sergio Nelson Mannheimer (1998). Segundo o autor, “quando o Estado é o prestador do serviço, ocorrem distorções no papel fiscalizador do Estado, uma vez que não se sente ele estimulado a denunciar as próprias falhas ou deficiências” (MANNHEIMER, 1998 *apud* BARROSO, 2002, p. 209)

As primeiras agências reguladoras no Brasil surgem descompassadas dos processos de privatização e flexibilização dos serviços públicos. Os setores de energia elétrica, telecomunicações e petróleo já sentem as consequências de leis e medidas provisórias que os modificavam significativamente antes da criação das agências reguladoras. Em 1995, por exemplo, a Lei de Concessões – Lei nº 8.987 de 13/02/95 – que regulamentava as concessões e permissões de serviços públicos, como as propostas de emendas constitucionais PEC 03/95 e PEC 06/95, sobre a flexibilização do monopólio das

telecomunicações e do petróleo, respectivamente, vão alterar significativamente os setores em questão (NUNES; RIBEIRO; PEIXOTO, 2007).

José Claudio Linhares Pires (1999) ressalta o conjunto de medidas do Legislativo e do Executivo, entendidas por ele como políticas regulatórias anteriores à criação da ANEEL. Em 1993, tem-se: (i) a Lei nº 8.631 – eliminou a equalização tarifária, instituiu a obrigação de se estabelecer contrato de suprimento entre geradoras e distribuidoras de energia, promoveu o acerto de contas no setor; (ii) o Decreto 915, que permitiu a formação de consórcios entre concessionárias e autoprodutores para geração de hidroeletricidade; e (iii) o Decreto nº 1.009 – criou o Sistema Nacional de Transmissão de Energia Elétrica (Sintrel).

Somaram-se a essas mudanças, em 1995, a Lei das Concessões – Lei nº 8.987 e a Lei 9.074 (que regulamentou o processo das licitações de concessão no setor de energia elétrica possibilitando as privatizações no setor), que além de criarem a figura jurídica do produtor independente de energia elétrica, estabelecem “a possibilidade de os consumidores livres terem direito à contratação de energia, inicialmente de produtores independentes e, após cinco anos, de qualquer concessionária ou produtor de energia” (PIRES, 1999. p. 143).²⁷

Ainda em 1995, o Decreto nº 1.503 coloca as empresas do Grupo Eletrobrás no Programa Nacional de Desestatização (PND)²⁸ (ANEEL, 2008).

²⁷Pires (1999) fornece mais informações sobre as Leis de 1995. Segundo o autor: “As concessões no setor elétrico têm prazo de 30 anos para os casos da distribuição e transmissão, e de 35 anos para o caso de geração”, podendo ser “prorrogados por igual período”; a “Lei 9.074/95, modificada pelas Leis 9.427/96 e 9.648/98, estabeleceu as condições para outorga de concessão ou autorização para o produtor independente. No que diz respeito à geração de hidroeletricidade, é objeto de autorização o aproveitamento de potência superior a mil kW e igual ou inferior a 30 mil kW. Potências superiores a 30 mil kW serão objeto de licitação para obtenção de concessão de uso e de bem público. A geração de termoeletricidade, por sua vez, é objeto de concessão (mediante licitação) ou de autorização”; a Lei de Concessões classifica os consumidores livres como todos aqueles que tenham carga igual ou superior a 10MW e que sejam atendidos em tensão igual ou superior a 69kV”. O autor ainda comenta que “os novos consumidores, cuja carga mínima seja de três MW, têm direito imediato de escolher seu fornecedor (artigo 16). Para os atuais consumidores com essas características de carga, a possibilidade de livre escolha só ocorrerá após o ano 2000. Vale registrar, ainda, que as distribuidoras podem negociar suas condições de suprimento na proporção equivalente à redução de seus mercados cativos” (PIRES, 1999. p.143).

²⁸ De acordo com Nunes *et al.* (2007), as raízes da reestruturação do setor elétrico se encontram na constituição de 1988, e tiveram sua primeira materialização no Programa Nacional de Desestatização (PND) no Governo Fernando Collor (1990 – 1992). Podendo entender, ainda, a Revisão Institucional do Setor Elétrico, esforço do Governo Sarney na busca de propostas para reequilibrar o setor, inclusive, atraindo capitais privados, como possível norteador dessa reestruturação. As autoridades reguladoras estaduais surgidas em São Paulo (Comissão de Serviços Públicos de Energia [CSPE], encaminhado à assembleia em agosto de 1995), e na Bahia (Convênio de Cooperação entre o Estado da Bahia (COGERBA) e a Comissão Econômica Europeia [CEE], contando com a participação do DNAEE/MME, iniciada em 1994), que antecedem a ANEEL, também são consideradas como elementos balizadores na experiência da criação da Agência Nacional de Energia Elétrica (NUNES *et al.*, 2007).

Além das mudanças operadas por decretos e leis, também ocorreram privatizações no setor de energia elétrica anteriores ao surgimento da agência reguladora. Três empresas estaduais de energia foram privatizadas: (i) no Espírito Santo, a Espírito Santo Centrais Elétricas S/A (ESCELSA), em julho de 1995; e (ii) no Rio de Janeiro, a LIGHT, em maio de 1996, e a Companhia de Eletricidade do Estado do Rio de Janeiro (CERJ), em novembro de 1996.

2.3 A Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL

A Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, que instituiu a ANEEL, é prescindida de uma série de movimentações e propostas do governo na direção de reformular o setor de energia elétrica. Pode-se entender a Carta de 1988, em seu artigo 175²⁹ e a Lei nº 8.987 de 13/02/1995 (Lei das Concessões), regulamentada pela Medida Provisória nº 890 de 13/02/1995, que estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos, ambas de 1995, como os primeiros passos desse processo.

Entretanto, o marco inicial creditado ao surgimento da agência reguladora foi a solicitação do Presidente da República, em 13 de fevereiro de 1995, à “autarquização” do Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica (DNAEE). Solicitação feita à Secretaria de Energia (SEN) do Ministério de Minas e Energia (MME). O governo pretendia transformar o antigo departamento em um órgão sintonizado com as demandas do mercado.

Verifica-se que não existia um projeto acabado para a nova agência reguladora. Pelo contrário, os anos de 1995 e 1996 correspondem ao desenvolvimento da proposta, aprovada pelo Congresso, da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL). Esse desenvolvimento conta com a interferência de diversos organismos do poder executivo.

²⁹“Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Parágrafo único. A lei disporá sobre:

- I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;
- II - os direitos dos usuários;
- III - política tarifária;
- IV - a obrigação de manter serviço adequado.” (CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1988).

Em entrevista, Raimundo Brito³⁰, comenta a diversidade de órgãos do Estado envolvidos na construção das novas agências reguladoras.

Naturalmente que um órgão regulador traria mudanças significativas e afetaria competências e espaços de poder de outras áreas administrativas. Leia-se, por exemplo, o Ministério do Planejamento (MPO), leia-se o Ministério da Administração – o próprio BNDES, que estava, então, no Ministério de Planejamento –, o Ministério da Fazenda (MF), ou seja, era preciso muito cuidado e muita vontade de avançar para se conseguir construir esses órgãos reguladores no Brasil. Em função dos deslocamentos de espaços, da mudança conceitual que você introduzia com esses órgãos, na própria configuração de funções, era preciso que, no mínimo, nos tornássemos um pouco mais democráticos ou democratas para compreendermos os novos tempos, e que tínhamos a responsabilidade de colocar para o país um instrumental mais adequado, construir essa nova fase. (...) E esses profissionais que conduziam mais diretamente as discussões revelaram uma capacidade imensa, no meu modo de ver, para tentar demonstrar a outros setores do governo a necessidade de criar organismos com uma soma especial de poderes (NUNES *et al.*, 2007. p. 81).

A posição do governo federal de reestruturar o DNAEE, é percebida por Nunes *et al.* (2007) como um movimento político cujo objetivo pretendia frear dois processos: das privatizações desordenadas iniciadas no Governo Itamar Franco, e do surgimento de autoridades reguladoras estaduais que, naquele momento, sem definições claras no âmbito federal, corroborava com a descentralização da autoridade do DNAEE.

A solicitação de reestruturação do DNAEE inicia o movimento de uma proposta que irá perpassar inúmeros organismos do Estado, sendo alterada em seu aspecto inicial, em cada etapa do processo, indicando como esses “lugares” abrigavam, naquele momento, ideias e interesses distintos.

Em fevereiro de 1995, obedecendo ao pedido do presidente Fernando Henrique Cardoso, o DNAEE inicia, oficialmente, os estudos para sua reestruturação. A proposta da presidência era transformar o DNAEE em uma autarquia, tornando-o uma autoridade reguladora na área de energia elétrica. De acordo com Nunes *et al.* (2007), o início do Governo Fernando Henrique foi marcado por uma enorme pressão à continuidade das privatizações. Nesse ambiente é possível notar, novamente, as disputas internas operadas nas estruturas do Estado. Os citados autores revelam, ainda, a preocupação do Ministro de Minas e Energia, Raimundo Brito, com a possibilidade do BNDES tomar a frente nas privatizações do setor e antecipá-las à reestruturação do mesmo.

Os estudos para reestruturação do Dnaee tiveram início, oficialmente em fevereiro de 1995, enquanto a aprovação da proposta do MME para gerar um novo modelo

³⁰Ministro de Minas e Energia no governo Fernando Henrique Cardoso, de 1 de janeiro de 1995 a 31 de dezembro de 1999.

para o setor elétrico só foi aprovada no segundo semestre do mesmo ano. O atraso ocorreu em função de uma disputa entre o MME e o BNDES. Ao descrever o início da articulação do ministério para reorganizar o setor elétrico, esse mesmo secretário atribui ao ministro Brito a habilidade de frear o processo de privatização do setor de energia elétrica. Na época, a preocupação de ambos era que o BNDES pudesse ficar com o comando da privatização e, conseqüentemente, comprometer a idéia de reestruturação do modelo setorial. (NUNES *et al.*, 2007, p. 73)

Para garantir a reestruturação do setor aos moldes do MME, o ministro Raimundo Brito solicita ao secretário de energia, Peter Greinerque, num prazo de 60 dias, apresente uma proposta de reestruturação do setor elétrico. O Conselho Nacional de Desestatização (CND) aceitou o prazo para a proposta de reestruturação e privatização do setor. Foram levadas em consideração as opiniões de representantes da Eletrobrás, do BNDES, do DNAEE, do Ministério da Fazenda e do Ministério do Planejamento. As divergências entre a reestruturação do setor apresentadas por esses órgãos contribuiu para a contratação de uma consultoria para conduzir os trabalhos. Segundo Nunes *et al.*(2007), ocorreu uma aliança entre a Eletrobrás e a Secretaria Executiva do MME. A intenção era garantir às duas maiores autoridades do setor a influência necessária para definir os contornos da reestruturação. Em agosto de 1995, foi aprovado o projeto do MME de Reestruturação do Setor Elétrico Brasileiro (RESEB). O projeto vislumbrava a constituição de um grupo de trabalho para elaborar a reestruturação, e também a contratação de consultorias. A consultoria contratada foi o consórcio formado pela inglesa Coopers & Lybrand e a brasileira Ulhoa Canto e Engevix & Main Engenharia. Nunes *et al.*(2007) alertam para o descompasso entre a reestruturação do setor elétrico e a do DNAEE, informando que “a contratação da consultoria inglesa só ocorreu 17 meses depois de iniciados os trabalhos de reestruturação do DNAEE, em 30 de julho de 1996” (NUNES *et al.*, 2007. p. 76).

Os autores avaliam as opiniões de especialistas, no que diz respeito à posição do governo em acelerar a criação da agência reguladora em detrimento da reestruturação do setor:

A reflexão de alguns especialistas que participaram desse processo nos permite atribuir a prematura opção, por parte do Executivo, de fortalecer a agência reguladora, antes mesmo de se definir o modelo do setor, como um estratagema político. Ao passo em que se diminuía o ritmo das privatizações, simultaneamente, dava-se um sinal aos investidores de que haveria estabilidade na condução das políticas para o setor, propiciando, inclusive, a valorização das empresas a serem privatizadas (NUNES *et al.*, 2007. p. 77).

A partir da orientação da presidência da república de “autarquização” do DNAEE, a proposta de reestruturação para atendimento ao pedido presidencial perpassa inúmeros órgãos do poder executivo, segundo Nunes *et al.*(2007). Primeiramente, de fevereiro a

julhode 1995 – o próprio DNAEE elabora proposta para sua reestruturação. Entre as propostas principais estava a mudança de departamento para autarquia. Em seguida, de julho a agosto de 1995 – a Secretaria de Energia (SEN), do Ministério de Minas e Energia, contribui com a proposta de reestruturação do antigo departamento.

Mesmo envolvido na reestruturação do setor, o secretário executivo contribui na elaboração de um relatório para a reestruturação do DNAEE. Nunes *et al.* (2007) alertam para a estratégia do secretário em introduzir, no documento de propostas para a reestruturação do referido departamento, pontos de vista defendidos por personalidades do setor, que o secretário considerava importantes na discussão sobre regulação, a saber:

- Oswaldo Baumgarten – diretor adjunto do departamento Nacional de Desenvolvimento Energético (DNE) do MME, de 1995-1999³¹;
- David Waltemberg – ex-advogado da Eletropaulo;
- Túlio Romano Cordeiro de Mello – presidente do conselho Consultivo do Centro da Memória da Eletricidade³²;
- Eduardo Bernini – secretário adjunto de Energia e presidente da Eletropaulo, pela AES; e
- Representante da Eletrobrás (NUNES *et al.*, 2007, p. 87).

As sugestões da Secretaria de Energia buscam definir os princípios que a nova autoridade reguladora irá incorporar. Para o SEN/MME, o “novo Dnaee” deveria possuir simplicidade, transparência, determinismo decisório, eficiência, flexibilidade, isonomia e razoabilidade e aceitabilidade política e cultural. Novas propostas foram inseridas no projeto e algumas retiradas. O principal movimento dessa fase foi a tentativa de estabelecer uma divisão entre os poderes da Eletrobrás, MME e do “novo Dnaee”.

O ponto central do relatório conjunto apresentado pela SEN/MME, apesar de apoiar a reestruturação do Dnaee, propôs a distribuição de poder entre a Eletrobrás, o MME e o “novo Dnaee”. À Eletrobrás caberia a atuação na coordenação dos projetos básicos de licitação; ao MME, a titularidade das licitações e concessões; e, ao Dnaee, a função principal de regulador e fiscalizador. Ao afastar o Dnaee da função de órgão de licitação, buscava-se evitar sua transformação em um banco de negócio (NUNES *et al.*, 2007, p. 90).

Um outro ponto relevante dessa fase é a discussão da “criação de um conselho consultivo e deliberativo, externo ao DNAEE mas dentro do MME, para ampliar o diálogo entre a agência e o Ministério” (NUNES *et al.*, 2007, p. 88).

Prosseguindo seu percurso pelos órgãos de governo, de agosto a outubro de 1995, tem-se a fase na qual, com a contribuição da SEN do MME, a proposta da “autarquização”

³¹ Em seu histórico profissional, Baumgarten possui passagem em postos de direção da CEEE, CPFL, Cesp, Dnaee, Eletrosul e Secretaria de Energia do MME (NUNES *et al.*, 2007, p. 87).

³² Também possui passagem em postos de direção da Rio Light S. A. e na Brascan Administração Investimentos Ltda. (BAI) (NUNES *et al.*, 2007, p. 87).

do DNAEE é debatida no Comitê Executivo da Câmara de Políticas de Infraestrutura. O debate é centralizado no novo formato organizacional, na autonomia, na política tarifária e na vinculação das receitas. Participaram dessa fase dois membros do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), um do DNAEE, um da Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda e dois do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO).

A principal novidade, nessa fase, foi a sugestão da criação de um conselho que, apesar de ser consultivo de arbitragem, poderia, eventualmente, ser encarado como de administração. “Esse órgão seria composto de pessoas de projeção, desvinculadas do governo, mas presidido pelo secretário ou Ministro de Minas e Energia, com o objetivo de promover um debate sistematizado entre o Dnaee e o MME” (NUNES *et al.*, 2007, p. 92). Os autores evidenciam, nessa fase, a disputa pela influência da reestruturação do DNAEE encampada pelo MME.

Com base na análise das questões levantadas pelo grupo interministerial, cuja função era produzir redações que fossem fruto da convergência dos principais setores do governo a serem atingidos, principalmente pela possível transferência de poder para o novo órgão, infere-se que o debate e troca de experiência entre os ministérios só se tornaram efetivos quando as sugestões da equipe eram convergentes e complementares. Observa-se que, nos embates, as sugestões do MME prevaleciam. (NUNES *et al.*, 2007. p. 96)

De outubro a dezembro de 1995, o projeto é discutido no Conselho Nacional de Desestatização (CND), discussão que conta com a participação do Ministério de Minas e Energia (MME), do Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal (MMA) e do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), que coordena os trabalhos. O foco principal nessa fase consiste em definir as “competências quanto aos recursos hídricos, os monopólios naturais de transmissão e distribuição, os segmentos competitivos da geração e comercialização e das tarifas como instrumentos de indução da eficiência e produtividade” (NUNES *et al.*, 2007, p. 97). Fica estabelecido, por esse grupo que o DNAEE teria a responsabilidade da gestão, do suporte técnico e administrativo quanto à outorga de concessões e da fiscalização e controle do aproveitamento de energia hídrica (NUNES *et al.*, 2007).

Os autores ressaltam a importância do MME e do MARE nas duas últimas fases de elaboração do “novo Dnaee”:

Nas fases 3 e 4, a participação de diferentes ministérios (MPO, MARE, MMA, MF, MME) buscou adequar as premissas e diretrizes do órgão às características dos setores de maior impacto com a rearticulação da atividade de produção e

expansão de energia elétrica. Além disso, na fase 4, a discussão foi levada para o Conselho Nacional de Desestatização (CND) para adequar o ente regulador à definição dos planos de expansão e modernização do setor. Em ambas as fases, o MME e o MARE estiveram como principais agentes coordenadores das propostas. (NUNES *et al.*, 2007. p. 97).

De dezembro a março de 1996, ocorrem definições sobre aspectos tarifários, mudanças na nomenclatura do novo órgão³³, além da preparação final para o projeto ser levado ao Congresso Nacional.

O Projeto de Lei nº 1.669/1996, que institui a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) é encaminhado ao Congresso Nacional em 21 de março de 1996. O governo de Fernando Henrique Cardoso possui amplo leque de alianças políticas no Congresso. A base governista é composta pelo PSDB (partido do presidente da república), PMDB, PFL, PPR, PP, PTB, PL, PPB PSD, PSL e PSC. A oposição, por sua vez, é composta no Congresso pelo PT, PSB, PDT e PCdoB. Em razão, principalmente, da força numérica da base aliada do governo, o Projeto de Lei da criação da ANEEL é aprovado tanto no congresso como no Senado. Apesar da oposição denunciar a necessidade de maior tempo para o debate que o tema exige, denunciando, inclusive, o caráter de regime de urgência que pautou a sua tramitação tanto na Câmara dos Deputados como no Senado, o projeto é aprovado pela base aliada por 330 votos contra 98 votos da oposição na Câmara e por 40 votos contra 3 no Senado. Sua passagem, tanto na Câmara dos Deputados como no Senado Federal, produziu alterações no projeto original encaminhado pela presidência da república. “O substantivo apresentado ampliava o PL nº 1669/96 de 19 para 36 artigos, dando novas disposições para a estrutura da agência” (NUNES *et al.*, 2007, p. 108).

Uma importante mudança nessa passagem do Projeto de Lei pelo Congresso e Senado foi a alteração de autarquia federal para autarquia especial, apesar da Agência permanecer vinculada ao Ministério de Minas e Energia. A passagem pelo Congresso potencializou a autonomia da nova autoridade reguladora, como também atuou na tentativa de protegê-la da influência dos regulados. Segundo os autores:

As regras para a direção da agência não sofreriam alterações substantivas, se comparadas ao projeto original do Executivo. Manter-se-ia o critério de nomeação dos diretores pelo Presidente da República, com prévia aprovação do Senado Federal, e com mandatos não coincidentes de quatro anos. A novidade estaria no impedimento de nomear, para a diretoria da agência, pessoas que mantivessem vínculos com qualquer empresa permissionária, autorizada, produtor independente

³³Nesse período, o Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica (DNAEE) passou a ser chamado de Agência Federal de Energia Elétrica (ARFE), depois de Departamento Federal de Energia Elétrica (DFEE) para, por fim, chegar à denominação, no final de março de 1996, de Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL)(NUNES *et al.*, 2007).

ou auto-produtor sob sua regulamentação. Outro atributo diferente proposto foi o veto à exoneração imotivada dos diretores, que seria possível apenas durante os quatro meses iniciais, a não ser se incorresse em ato de improbidade administrativa ou descumprimento do contrato de gestão. Após o término de seu mandato, o ex-dirigente estaria sujeito a cumprir uma quarentena de 12 meses, nos quais ficaria impedido de exercer direta ou indiretamente qualquer atividade com as empresas que estivessem sob sua responsabilidade (NUNES *et al.*, 2007, p. 108).

Após ser aprovada no Congresso, no dia 26 de dezembro de 1996, o presidente da república sanciona a Lei nº9.427 que institui a ANEEL. A criação da ANEEL extingue, por sua vez, o Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica (DNAEE), que deixa de existir, efetivamente, em 1997, quando é aprovado o regulamento da ANEEL e seu regimento interno, aproximadamente, onze meses depois de sua criação (NUNES *et al.*, 2007).

Autarquia especial, a ANEEL se mantém vinculada ao Ministério de Minas e Energia (MME), sendo administrada por uma diretoria colegiada formada por um diretor-geral e outros quatro diretores, um deles, com a função de diretor ouvidor, para garantir a qualidade do serviço prestado pelo setor de energia elétrica e o atendimento às reclamações dos usuários. Após a aprovação no Senado Federal, a diretoria é nomeada em mandatos de quatro anos não coincidentes. Tanto a diretoria da ANEEL, como seu corpo de conselheiros só perderão seus mandatos em caso de condenação judicial, processo administrativo disciplinar ou renúncia. As tarefas executivas da agência estão sob responsabilidade de 20 superintendentes e as questões jurídicas são representadas pela Procuradoria Geral. Uma Taxa de Fiscalização sobre os Serviços de Energia Elétrica é recolhida das concessionárias, permissionárias e autorizadas dos serviços de energia elétrica para garantir a autonomia financeira da Agência. Em processos decisórios que afetarem direitos dos agentes econômicos do setor ou dos consumidores, a ANEEL convocará audiências públicas (NUNES *et al.*, 2007).

As principais competências da ANEEL, são:

- Implementar as políticas e diretrizes do governo federal para a exploração de energia elétrica e o aproveitamento dos potenciais hidráulicos, expedindo os atos regulamentares necessários;
- Dirimir, no âmbito administrativo, as divergências entre concessionárias, permissionárias, autorizadas, produtores independentes e autoprodutores, bem como entre esses agentes e seus consumidores;
- Zelar pelo cumprimento da legislação de defesa da concorrência, monitorando e acompanhando as práticas de mercado dos agentes do setor de energia elétrica;
- Fixar as multas administrativas a serem impostas aos concessionários, permissionários e autorizados de instalações e serviços de energia elétrica, observando o limite, por infração, de 2% do faturamento, ou do valor estimado da energia produzida em doze meses;

- Estabelecer, para cumprimento por parte de cada concessionária e permissionária de serviço de distribuição de energia elétrica, as metas a serem periodicamente alcançadas, visando à universalização do uso da energia elétrica (NUNES *et al.*, 2007, p. 128).

Por ser a primeira de uma série de agências que surgiram, durante a década de 1990, é a ANEEL que estabelece, efetivamente, o marco da passagem do Estado Intervencionista para o Estado Regulador. Nunes *et al.* (2007) alertam para os limites dessa mudança:

Isso não significa o absenteísmo estatal. Como destacam Boschi e Lima (2002), o corporativismo perde sua função regulatória em favor das agências, mas não elimina o risco de retorno do Estado Intervencionista pela via do Estado Regulador, porque acaba por renovar e fortalecer parte da esfera de Poder que compõe o Estado: o Poder Executivo (NUNES *et al.*, 2007, p. 127).

Os autores concluem que as mudanças no setor de energia elétrica foram sendo constituídas no decorrer dos anos 1980 e 1990, com ênfase nessa última década, por negociações entre diversos grupos de interesse que atuavam dentro do Estado na manutenção das condições atuais ou por mudanças estruturais no setor.

Também buscamos comprovar que a criação do órgão regulador neste setor não foi uma novidade. A regulação é uma atividade que o Estado sempre exerceu. O que se tornou novidade foi o formato das agências, que passariam a ter características próprias e independentes do órgão de subordinação – o Ministério de Minas e Energia. A resistência dos setores estatistas e corporativistas tradicionais e a expectativa sobre a reestruturação do modelo do setor elétrico demandaram, com frequência, a tática de persuasão, alianças, análises parciais e apresentação de respostas imediatas a questões urgentes que ameaçavam impedir a execução do projeto. Como resultado da disputa política, a legitimidade da regulação no setor de energia elétrica passou a ser uma prerrogativa a ser adquirida por meio de procedimentos de regulação (NUNES *et al.*, 2007, p. 132).

Mais uma vez retornando a Gramsci (2011), pode-se ter uma compreensão maior sobre esse embate interno de interesses no Estado. Se para o teórico sardo a sociedade civil se confunde com o Estado restrito, incorporando a ele interesses de seus mais distintos segmentos, sobretudo dominantes, também, no interior do próprio Estado restrito teremos o embate entre camadas de interesses, representados pelos mais distintos segmentos de funcionários, que dependendo de sua localização dentro do Estado exercem grande influência, sendo parte, inclusive, da atenção do corpo dirigente do mesmo. Gramsci (2011) lembra que:

O problema dos funcionários coincide, em parte, com o problema dos intelectuais. Mas, se é verdade que a cada nova forma social teve-se necessidade de um novo tipo de funcionário, também é verdade que os novos grupos dirigentes jamais puderam prescindir, pelo menos durante certo tempo, da tradição e dos intelectuais

constituídos, isto é, das formações de funcionários já existentes e constituídas antes de seu advento (especialmente na esfera eclesiástica e na militar). A unidade do trabalho manual e intelectual e uma ligação mais estreita entre o poder legislativo e o poder executivo (fazendo com que os funcionários eleitos se interessem não só pelo controle, mas também pela execução dos negócios de Estado) podem ser motivos inspiradores tanto para uma orientação nova na solução do problema dos intelectuais, como para aquele dos funcionários. (GRAMSCI, 2011, p. 89).

Fazendo um movimento oposto ao que Gramsci (2011) descreve, e sem deixar de utilizar sua lógica, o que ocorreu, por exemplo, a partir da primeira proposta de reestruturação do DNAEE, foi justamente o contrário, uma vez que os funcionários não eleitos, responsáveis pela “execução dos negócios de Estado”, passaram, naquele momento, a atuar como agentes de mudanças. Pode-se também entender esse movimento inicial de reestruturação como parte de uma movimentação de barganhas entre os sujeitos pré-existentes na estrutura do Estado. No decorrer da proposta de reestruturação do DNAEE, alterada pelos mais diversos funcionários de carreira, sem perder, contudo, suas orientações gerais, é possível observar o peso do corporativismo existentes no Estado, no seu sentido restrito.

De certa forma, pudemos aferir que o sistema político passado se impôs e se valeu da estrutura do governo, assim como de sua tecnocracia, usando-a e manipulando-a segundo seus objetivos próprios, da mesma forma que os grupos políticos que se sucedem no poder tendem a fazê-lo, em maior ou menor grau (NUNES *et al.*, 2007, p. 133).

Compreendendo essa dinâmica no interior do Estado, pode-se entender com maior profundidade as movimentações da Presidência da República e, principalmente, do Ministro Raimundo Brito durante o processo de reestruturação do DNAEE, acompanhando de perto todas as etapas dessa reestruturação, garantindo que os contornos principais elaborados pelo Ministério de Minas e Energia, resultante dos interesses constituídos no seu interior tanto pelo seu corpo de funcionários como pelos segmentos da sociedade civil próximos a ele, fossem garantidos.

No caso do setor de energia elétrica, o principal ator político foi, sem dúvida, o ministro Raimundo Brito, que acompanhou todo o processo de elaboração do projeto de lei para a reestruturação do departamento regulador existente entre 1995 e 1996, propiciando as condições para a sua autarquização através de sucessivas negociações entre diferentes ministérios e atores políticos – tais como Estados, representantes de grupos de empresas e sindicatos (NUNES *et al.*, 2007, p. 134).

A posição privilegiada no processo de constituição da ANEEL que o ministro Raimundo Brito alcançou, pode ser, em parte, justificada, pelo descompasso entre a

reforma do Estado e a reestruturação do DNAEE³⁴, como também, pelos embates entre os organismos de Estado acerca do novo agente regulador. Esses elementos também podem contribuir para um entendimento sobre a fraca participação, nesse processo, do MARE e de seu conselho consultivo, o CRE. Outro aspecto importante foi “a ausência de diálogo entre os eixos do governo responsáveis por pensar e implementar um Estado regulador no Brasil” (NUNES *et al.*, 2007, p. 223). Em entrevista, Sérgio Abranches relata tanto as deficiências do processo como o papel do CRE na criação da ANEEL:

Não, o Conselho não teve um papel formal na decisão sobre as agências. A gente pediu para examinar o projeto da ANEEL. Eu saí um pouco depois da formação da ANEEL. Mas no caso da ANEEL nós examinamos e foi aí que decidimos que precisávamos falar alguma coisa mais genérica sobre regulação e tal. Fizemos algumas recomendações que não foram ouvidas. Houve uma conversa formal, eu fui ao gabinete dele [do presidente Fernando Henrique] no Palácio do Planalto e ele me disse: “Olha o governo examinou a sua proposta e nós achamos que ela é anglo-saxônica demais para o Brasil. O Brasil não está preparado para esse tipo de ausência regulatória, não pode ter tanta autonomia, não pode ser uma coisa assim”. O Conselho teve muito pouca ingerência e não era o Conselho que examinava formalmente as decisões do governo. Era puramente consultivo, não tinha ingerência nas decisões. A influência que a gente exercia dependia um pouco das relações que cada um tinha com o presidente e com os ministros (NUNES *et al.*, 2007, p. 223).

Os inúmeros interesses existentes no setor elétrico, defendidos pelos mais diversos segmentos, sejam eles privados, públicos e multilaterais, a imediata necessidade de investimento que o setor demandava, como também a estrutura já existente de regulação que o Estado, com um caráter intervencionista, utilizava – o DNAEE, e que serviu de base para a primeira agência reguladora, somado ao descompasso, já mencionado acima, entre o planejado (deficiente por não ser fruto de um debate entre todos os sujeitos envolvidos, e sim o conjunto de separados debates resultantes de interesses setoriais) e o executado, consequência da urgência que o governo demandou e da negociação entre os interesses setoriais, podem ser compreendidos como fatores que justifiquem as críticas que a ANEEL sofre na análise de diversos especialistas da área (Nunes *et al.*, 2007).

A hipótese levantada por Nunes *et al.* (2007) é que, ao mesmo tempo em que o governo tentava atender os interesses dos setores privados (grupos nacionais e internacionais) e multilaterais (agências e bancos de investimentos), buscava também garantir os poderes do Estado no setor. Dessa forma, a primeira Agência nasce com uma

³⁴Esse descompasso fica evidenciado, se levarmos em conta as mudanças que já ocorriam no setor e que antecedem os organismos responsáveis por elaborar a reforma do Estado. Um exemplo pode ser a solicitação da Presidência da República de reestruturação do DNAEE, que ocorre em fevereiro de 1995 e antecede a criação da Câmara de Reforma do Estado da Presidência da República, criada em junho de 1995, ou a criação do Conselho de Reforma do Estado, CRE, criado em dezembro de 1995.

característica única, que permanecerá até o ano de 2000 (revogada pela Lei 9.986/2000), de possuir um contrato de gestão entre a sua diretoria e o poder Executivo. Na visão de especialistas, tal contrato diminuía, consideravelmente, a independência da Agência reguladora do setor elétrico.

Por ser polêmico, visto como um controle abusivo do governo e nocivo à autonomia da Agência, na prática, o contrato de gestão nunca chega a ser assinado (ANEEL, 2008).

A primeira diretoria da ANEEL foi composta por José Mario Abdo, que assume o cargo de diretor-geral, Afonso Henriques, Eduardo Ellery, Jaconias Aguiar e Luciano Pacheco³⁵. O novo espaço de poder criado com as agências reguladoras ainda é alvo de especulações quanto a sua dimensão. Em 18 de dezembro de 1996, a revista *Veja* publica nota com o título *Olho Grande*:

Já começou a disputa pelo comando da nova Agência Nacional de Energia Elétrica, ANEEL, que vem ao mundo na próxima semana para desempenhar um importante papel no novo modelo energético. Quem sabe das coisas garante que o cargo é um emprego, com mais poder que a Eletrobrás (GOIS, 1996, p. 13).

³⁵ De acordo com o relatório de 10 anos da ANEEL: “*José Mario Abdo* – Engenheiro eletricitista e administrador de empresas. Diretor-geral do Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica em 1996 e 1997. Atuou 24 anos em empresas do setor como Eletronorte e Furnas Centrais Elétricas. Participou da reformulação do setor elétrico em 1995 e foi o primeiro diretor-geral da ANEEL, cargo ocupado por dois mandatos consecutivos, de dezembro 1997 a dezembro 2000 e de dezembro de 2000 a dezembro de 2004; *Afonso Henriques* – Doutor em Planejamento Energético, com pós-doutorado em Economia da Energia. Ex-secretário nacional de Energia do Ministério de Minas e Energia e consultor da Secretaria de Energia de São Paulo. É professor da Universidade Federal de Itajubá e pesquisador do Centro de Excelência em Recursos Naturais e Energia. Preside a Sociedade Brasileira de Planejamento Energético e integra o conselho do Instituto Brasileiro de Direito da Energia. Ex-diretor da ANEEL na primeira diretoria, de dezembro de 1997 a dezembro de 2000; *Eduardo Ellery* – Engenheiro eletricitista, pós-graduado em engenharia de sistemas elétricos de potência e mestre em Ciências em Engenharia Elétrica. Dirigiu a Associação Brasileira de Agências de Regulação, assessorou a Diretoria do DNAEE, atuou na Eletronorte e em grupos de trabalhos da CIGRÉ Internacional. Foi membro da primeira diretoria da ANEEL, de dezembro de 1997 a dezembro de 2000 e de maio de 2001 a maio de 2005; *Jaconias Aguiar* – Engenheiro eletricitista e pós-graduado em Sistemas Elétricos. Possui diversos cursos de especialização em administração de alta gerência para executivos. Foi diretor-presidente da CEMAT, diretor de engenharia e diretor de distribuição da COELBA, diretor de operação da COELCE. Foi membro da primeira diretoria da ANEEL, de dezembro de 1997 a dezembro de 2001, reconduzido para o segundo mandato de dezembro de 2001 a dezembro de 2005. Titular da Superintendência de Regulação da Distribuição (SRD) desde setembro de 2006. É delegado da ANEEL junto à Associação Ibero-americana de Entidades Reguladoras de Energia (ARIAE); *Luciano Pacheco* – Engenheiro eletricitista e pós-graduado em Operação de Sistemas Hidrotérmicos. Ex-coordenador-geral Econômico-Financeiro e ex-assistente da Diretoria de Assuntos Regionais do DNAEE, ex-assessor do Departamento de Planejamento Econômico-Financeiro e ex-chefe de divisão de Departamento de Planejamento de Geração da Chesf. Experiência profissional de vinte e oito anos no setor elétrico nacional. Atualmente é consultor de empresas de geração e distribuição de energia elétrica. Foi da primeira diretoria da ANEEL de dezembro de 1997 a dezembro de 2001 (ANEEL, 2008, p.34-35).

Quase um ano depois do surgimento da ANEEL, o jornalista Ancelmo Gois, que escrevera a matéria acima citada, já não possui dúvidas quanto ao poder das novas agências reguladoras. Em 22 de outubro de 1997, escreve:

Os políticos adoradores de cargos ainda não descobriram, mas o poder está trocando de mãos em três áreas bilionárias: telecomunicações, petróleo e energia. Quem vai dar as cartas são as tais novas agências reguladoras (Anatel, ANP e ANEEL). A exemplo do que já fez com a Anatel, o presidente Fernando Henrique garante que só nomeia para esses cargos gente sem prontuário e que não tenha rabo preso com grupos econômicos ligados aos setores. Também não há vagas para cambalachos políticos, como o que levou o senador Iris Rezende ao Ministério da Justiça. A conferir (GOIS, 1997, p. 25).

Sem entrar no mérito sobre o conceito de cambalacho que a revista *Veja* emprega, o que se verifica, de acordo com os jornalistas Raymundo Costa e Asdrúbal Figueiró é uma enorme movimentação de influência política, tanto na constituição da diretoria da Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), como na diretoria da ANEEL. De acordo com a matéria da *Folha de São Paulo*, intitulada: “PFL e PSDB comandam energia e telecomunicações – FHC loteia agências de infraestrutura”, “o governo, que prometera que as agências teriam só um perfil técnico, sucumbiu à pressão dos aliados na hora das nomeações” (COSTA; FIGUEIRÓ, 1997). De acordo com os jornalistas, aos tucanos foi garantida a indicações de nomes para a diretoria da Anatel, que foi anunciada em outubro de 1997. Ao contrário da revista *Veja*, que utilizou a nomeação da primeira diretoria da Anatel como referência, os jornalistas da Folha de São Paulo também consideram as nomeações dessa agência um produto da barganha política:

(...) o planalto só fez uma exigência, vocalizada por Carvalho: os indicados deveriam combinar perfil técnico e político para tentar evitar as acusações de uso político dos órgãos. O Currículo, porém, foi um critério apenas eliminatório. Atendido esse pré-requisito, o que determinou a escolha foi o poder de fogo dos padrinhos (COSTA; FIGUEIRÓ, 1997).

Coube ao PFL a nomeação da maior parte dos diretores da ANEEL. De acordo com a matéria ocorreu uma “batalha” nos bastidores e, ao que tudo indica, ganhou quem teve maior “poder de fogo dos padrinhos”. Cabe ressaltar aqui a influência política regional no processo de reestruturação do setor elétrico brasileiro. As indicações da primeira diretoria da ANEEL foram, quase na sua totalidade, bancada pelo poder de fogo de um poderoso padrinho político, o senador Antônio Carlos Magalhães. O que se verifica é uma enorme influência da política baiana no setor elétrico brasileiro.

Na composição da ANEEL, mais de 60 nomes foram indicados pelas bancadas. Após intensas barganhas nos bastidores, que atrasaram em mais de um mês a divulgação dos nomes, a vitória coube ao núcleo pefelista ligado a ACM.

Das 5 indicações, 3 são de responsabilidade do grupo de ACM, operadas por meio do ministro pefelista Raimundo Brito (Minas e Energia) e do deputado José Carlos Aleluia (PFL-BA). Fizeram o diretor-geral, José Mario Miranda Abdo, e os diretores Eduardo Henrique Ellery Filho e Jaconias de Aguiar – este, indicação pessoal de Aleluia, encampada por ACM.

Ao líder do PFL na Câmara, Inocêncio Oliveira (PE), coube a indicação de Luciano Pacheco, que é oriundo da Chesf (Companhia Hidrelétrica do São Francisco).

A rigor, Pacheco também pode ser creditado na conta de ACM na ANEEL, pois embora Inocêncio tenha suas origens no grupo de Maciel, hoje o deputado está muito mais próximo do presidente do Senado do que do vice-presidente.

Pacheco foi o último a entrar na lista, em substituição a Cláudio Ávila, presidente da Eletrosul. Ávila, que não emplacou, havia sido apadrinhado por Bornhausen, embaixador brasileiro em Lisboa e presidente de honra do PFL.

Bornhausen, que já havia tido uma indicação sua para a Anatel recusada pelo governo, ficou sem nenhum nome também na ANEEL.

Das cinco indicações para a ANEEL, apenas uma não teve o dedo do PFL: Afonso Henriques Moreira Santos, professor da Universidade Federal de Itajubá (MG), apadrinhado pelo tucano David Zylbersztajn, secretário de Energia de São Paulo e genro de FHC (COSTA; FIGUEIRÓ, 1997).

A constituição da primeira diretoria da ANEEL revela, mais uma vez, como sociedade civil e sociedade política se interagem permanentemente, cabendo ao pesquisador o trabalho da investigação entre as relações estabelecidas. O surgimento da ANEEL, muito além de um “empregão”, como anunciado pelo jornalista Ancelmo Góis, significou um novo rearranjo nas relações estabelecidas do Estado ampliado. Produto de um enorme embate que perpassava, aproximadamente, uma década e meia. A ANEEL veio, no universo do setor elétrico, dar o “acabamento” ao novo modelo de relação entre o Estado e a economia.

Nessa nova acomodação das relações entre os setores privados, públicos e multilaterais, os organismos de governo, que outrora possuíam maior importância no setor elétrico, utilizaram suas influências, seus espaços dentro do Estado restrito, numa tentativa de continuar como importantes sujeitos no processo, uma vez que no interior deles se acomodam interesses. O mesmo movimento se observou nos setores privados. Representantes desses segmentos tentaram, ao seu modo, influenciar as decisões ocorridas no interior dos mais diversos órgãos do Estado. Por fim, as forças políticas, encarnadas aqui pelos dois principais partidos da base aliada, PSDB e PFL, sendo o último, o grande mandatário político do setor elétrico brasileiro, vão encabeçar as decisões do setor, garantindo “apadrinhados” nos principais postos de controle das agências reguladoras e dos principais órgãos de decisão do Estado.

A simples observação do setor elétrico brasileiro no decurso de sua reestruturação fornece uma clara perspectiva de que as relações estabelecidas entre setores da sociedade civil, os organismos multilaterais, as empresas do setor elétrico e os organismos do Estado, são permanentes e responsáveis pela resultante que determinará os seus novos contornos.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao relatar a trajetória do setor elétrico e sua relação com o Estado brasileiro, neste estudo que pretendeu focar as principais mudanças regulatórias do setor elétrico no Brasil no decorrer de sua trajetória histórica, visando compreender melhor o surgimento da Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, conclui-se, inicialmente, que as medidas para regulá-lo são tão antigas quanto o próprio setor. Destaca-se, dentre elas, pela importância, o Código de Águas que, apesar de ter sido concretizado em 1934, teve seu projeto inicial datado de 1906. Outro destaque fundamental, pois diretamente envolvido ao objetivo deste estudo, é a constatação da frequente ligação entre o Estado propriamente dito (ou no termo gramsciano: Estado restrito) e setores da sociedade civil, sendo os mais variados espaços do Estado disputados, principalmente, por grupos das classes privilegiadas.

Os autores de *Agências reguladoras e reforma do Estado no Brasil: inovação e continuidade no sistema político-institucional*, Nunes *et al.* (2007, p. 250), deixaram claro o valor dessa disputa ao demarcar o lugar estratégico da política regulatória nas relações entre Estado, mercado e sociedade, classificando-a “como um dos principais segmentos dentre as políticas públicas existentes”.

Desta forma, a conclusão a que se chega com Nunes *et al.* (2007, p. 250), é que “os regimes regulatórios estabelecem as “regras do jogo” que definem quais são os agentes autorizados a produzir, distribuir e consumir bens e serviços”. Isto porque tais políticas são responsáveis por estruturar tanto a regulação de atividades econômicas de um determinado setor como as relações entre os agentes públicos ou privados, produtores, usuários ou consumidores de bens, envolvidos direta e indiretamente no eixo da articulação do setor com a estrutura de governança mais ampla de um Estado.

Portanto, infere-se que a pesquisa da história do setor elétrico deve, necessariamente, ser acompanhada de uma análise das estruturas do Estado envolvidas no setor e nos segmentos da sociedade civil que as disputam. Neste sentido, cabe concluir com Mendonça (1988, p. 22), sobre a importância da identificação desses “grupos ou agentes sociais, a que classes ou frações estão vinculados e o que estão disputando, junto a cada órgão público, lembrando que Sociedade civil e Sociedade política encontram-se em permanente conflito/interação”.

Nesta perspectiva, identificou-se os “enlaces” entre a sociedade civil e o Estado propriamente dito, o que possibilitou visualizar, com maior clareza, o Estado ampliado de

Gramsci. Tanto no percurso da regulação do setor elétrico como nos processos que levaram ao surgimento da ANEEL, observou-se que sociedade civil e sociedade política se confundem. Essa interação torna-se ainda mais visível no início da década de 1990, pois seja nos conselhos, nas agências ou nos órgãos colegiados da administração pública federal, o Estado se torna aparentemente mais “aberto” à sociedade civil como um todo. Pode-se, entretanto, ao final deste estudo específico da regulação do setor elétrico, entender que os espaços pertencentes a esse universo se resumem na presença de setores específicos da sociedade, e não dela como um todo, como declararam os ideólogos desses novos espaços.

Sobre os limites desta pesquisa, a opção pela análise da regulação do setor elétrico em seus contornos gerais, deixou lacunas para estudos futuros. Neste sentido, imperativo mencionar a ocultada influência dos movimentos dos trabalhadores no percurso da história da regulação do setor elétrico e da constituição da ANEEL. Pois, se em tais processos, a influência dos trabalhadores não encontra eco nas fontes pesquisadas, as batalhas constantemente travadas em cada “trincheira” desse setor, entre os representantes do capital e aqueles que vendem sua força de trabalho, deixam vestígios que demonstram que aqueles contribuíram para desvios ou mudanças nos rumos já traçados por setores da classe dominante. As pesquisas *Quando os mineiros começam a perder a Cemig* (REZENDE, 2013) e *Da Privatização ao Apagão* (SAMPAIO, 2001) são exemplos de análises críticas que demonstram essa interferência.

Desta forma, buscando ampliar este estudo, cabe responder aos seguintes problemas de pesquisa: (i) quais foram as mudanças e os atrasos que os movimentos dos trabalhadores conseguiram impor ao processo de constituição das agências reguladoras, em especial, da ANEEL? (ii) quais foram os debates e as concepções sobre a regulação do setor elétrico que os movimentos dos trabalhadores pautaram?

Apesar de não constituir o objeto privilegiado deste estudo, a análise econômica, tanto em sua dimensão macro quanto em suas menores e particulares expressões, também deve ser tratada como elemento importante no âmbito de pesquisas que estudem o setor elétrico. Sobre tal análise, observou-se que as mudanças no cenário econômico foram importantes nos rumos do setor elétrico. A crise de 1929, os choques do petróleo, a crise do México, somente para citar alguns eventos, refletiram no setor elétrico com impactantes consequências que, se em alguns casos possibilitaram rearranjos que favoreceram a ampliação do parque gerador elétrico nacional, em outros, contrariamente, contribuíram para seu endividamento e estagnação. Paralelas às mudanças econômicas, as consequências

de tais crises no plano político, por exemplo, também devem requerer especial atenção dos pesquisadores, tanto no plano nacional quanto internacional. Isto porque as “parcerias” entre os diferentes Estados nacionais representaram, para além de acordos de mútua cooperação, interesses unilaterais que, à sua maneira, imprimiram novos contornos ao setor elétrico.

Nesse sentido, é de grande importância estudos que investiguem as relações entre o setor de energia elétrica nacional com os agentes internacionais, representados ora por fornecedores de equipamentos, empresas de consultorias, multinacionais que disputam licitações no país, ora por agentes do setor financeiro, entre outros. Já nos limites nacionais, os partidos políticos e seus “lugares” na sociedade civil delimitaram as “fronteiras” dessa disputa, sendo fundamentais para uma análise que busque compreender os processos que modificaram a regulação do setor elétrico.

Por fim, este estudo buscou contribuir para o maior entendimento do setor elétrico brasileiro, que além de usinas geradoras e extensas torres de transmissão, é formado por um emaranhado circuito de relações e de poder, tão complexo quanto seus circuitos elétricos e tão poderoso quanto sua potência. Compreender essa outra característica do setor elétrico é fundamental para lançar luz sobre os entraves do presente que, muitas vezes, impedem o setor elétrico nacional de tomar o rumo mais lógico, seguro, econômico e eficiente. Foi orientado para essa tentativa, que este estudo se materializou.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA. *Relatório ANEEL 10 anos*. Brasília: ANEEL, 2008.

AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA. *Atlas de energia elétrica do Brasil*. 3 ed. Brasília: ANEEL, 2008. Disponível em: <http://www.aneel.gov.br/visualizar_texto.cfm?idtxt=1689>. Acessado em: 8 jul. 2014.

AUGURIUM: ANÁLISE CONSULTORIA E EMPREENDIMENTOS. *Bolívar Lamounier*. Disponível em: <<http://braseg.com.br/atualizar/navegador/>>. Acessado em: 18 mar. 2014.

BARROSO, Luís Roberto. Agências reguladoras: constituição, transformação do Estado e legitimidade democrática. *Revista de Direito da Procuradoria Geral*. Rio de Janeiro, n. 56, p. 201-227, 2002.

BRASIL - Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. O Conselho de Reforma do Estado. Cadernos MARE da reforma do estado: MARE. Brasília, c. 8, 1997.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Reforma da Gestão Pública: documentos e trabalhos sobre a reforma gerencial do Estado brasileiro. Organizações Sociais. *Cadernos do MARE*, nº2, 1997. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/recipient3.asp?cat=100>>. Acessado em: 10 mar. 2014.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Reforma da Gestão Pública: Documentos e trabalhos sobre a reforma gerencial do Estado brasileiro. O Conselho de Reforma do Estado. *Cadernos do MARE*, nº 8, 1997. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/recipient3.asp?cat=100>>. Acessado em: 10 mar. 2014.

BRASIL. Gabinete de Segurança Institucional. Secretaria de Acompanhamento e Estudos Institucionais. *Cenários estratégicos para o Brasil e seu potencial para a geração de crises*. Brasília, 2005. Disponível em: <http://geopr1.planalto.gov.br/saei/images/publicacoes/2005/palestra_cenarios_estrategicos_para_o_brasil_e_seu_potencial.pdf> Acessado em: 13 mar. 2014.

BRASIL. Ministério das Minas e Energia. *Consumo final e conservação de energia elétrica: 1970/2005*. Jun. 2006. Disponível em: <[http://www.epe.gov.br/mercado/Documents/Mercado_16/Consumo%20Final%20e%20Conserva%C3%A7%C3%A3o%20de%20Energia%20El%C3%A9trica%20\(1970-2005\).pdf](http://www.epe.gov.br/mercado/Documents/Mercado_16/Consumo%20Final%20e%20Conserva%C3%A7%C3%A3o%20de%20Energia%20El%C3%A9trica%20(1970-2005).pdf)>. Acesso em: 5 mar. 2014.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição brasileira*, 1988. Texto Constitucional de 5 de outubro de 1988. Brasília: [Casa Civil], 2013.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995. *Revista do Serviço Público*, v. 50, n. 4, p. 5-30, 1999.

CARDOSO, Fernando Henrique. Notas sobre a reforma do Estado. *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, n. 50, p. 5-12, mar. 1998.

CHESNAIS, François. O capital portador de juros: acumulação, internacionalização, efeitos econômicos e políticos. In: _____. (Org.). *A finança mundializada*. São Paulo: Boitempo, 2005.

CORRÊA, Marcos Sá. Alta privilegiatura: um burocrata brasileiro tem serviços médicos de suecos, carreira de japonês, clima de europeu e produtividade de brasileiro mesmo. *Revista Veja*, ed. 762, p. 74, 13 abr. 1983. Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/acervodigital/home.aspx>>. Acessado em: 02 mar. 2014.

COSTA, Raymundo; FIGUEIRÓ, Asdrúbal. PFL e PSDB comandam energia e telecomunicações: FHC loteia agências de infra-estrutura. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 7 dez. 1997. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc071207.htm>>. Acessado em: 24 jun. 2014.

CRUZ, José Luiz Cardoso. *A eletricidade no Brasil: do império à república de hoje*. Brasília: SINDEFURNAS / DME, 1994.

DASSIE, Adriana Maria. *Relatório quadrimestral indicadores nacionais do setor elétrico: Janeiro – Abril 2011*. Rio de Janeiro: Grupos de Estudo do Setor Elétrico da UFRJ (GESEL), 2011. Disponível em: <<http://www.nuca.ie.ufrj.br/gesel/publicacoes/conjuntura/Abr2011/indnacAbr2011.pdf>>. Acessado em: 5 mar. 2014.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. Escola de Ciências Sociais. *Celina Vargas*. 13 abr. 2012. Disponível em: <<http://cpdoc.fgv.br/cientistassociais/celinavargas>>. Acessado em: 13 abr. 2014.

GOIS, Alcelmo. Olho Grande. *Revista Veja*, ed. 1475, 18 dez., p. 13, 1996. Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/acervodigital/home.aspx>>. Acessado em: 24 jun. 2014.

GOIS, Alcelmo. Troca de Poder. *Revista Veja*, ed. 1518, p. 25, 22 out. 1997. Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/acervodigital/home.aspx>>. Acessado em: 24 jun. 2014.

GRAMSCI, Antonio. Breves notas sobre a política de Maquiavel. In: *Maquiavel: notas sobre o Estado e a política*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 2011.

GRAMSCI, Antonio. Apontamentos e notas dispersas para um grupo de ensaios sobre a história dos intelectuais. In: *Os intelectuais: o princípio educativo – jornalismo*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 2011.

LIGUORI, Guido. O pensamento de Gramsci na época da globalização. *Educação em Foco – Revista de Educação* (Gramsci: 100 anos), v.5, n.2, set./fev., p. 33-52, 2000/2001.

LIMA, José Luiz. *Políticas de governo e desenvolvimento do setor de energia elétrica: do Código de Águas à crise dos anos 80 (1934 – 1984)*. Rio de Janeiro: Centro de Memória da Eletricidade no Brasil, 1995.

MAGALHÃES, Gildo. *Força e Luz: eletricidade e modernização na República Velha*. São Paulo: Editora UNESP: FAPESP, 2000.

MENDONÇA, Sonia Regina. Estado e sociedade. In: MATTOS, Marcelo Badaró (Org.). *História: pensar e fazer*. Rio de Janeiro: Laboratório Dimensões da História, 1998. p. 13-32.

MENDONÇA, Sonia Regina. Economia e política no Brasil: uma reflexão. SIMPÓSIO SOBRE ECONOMIA E POLÍTICA: UMA QUESTÃO INTERDISCIPLINAR, VII, Niterói. *Anais...*Niterói: Universidade Federal Fluminense, 1999.

MENDONÇA, Sonia Regina. O estado ampliado como ferramenta metodológica. COLÓQUIO INTERNACIONAL MARX E O MARXISMO, 2013: MARX HOJE, 130 ANOS DEPOIS, 30 set. a 4 out. 2013, Niterói. *Anais...* Niterói: NIEP-Marx/UFF, 2013. Disponível em: <http://www.uff.br/niepmarxmarxismo/MManteriores/MM2013/Trabalhos/Amc174.pdf>. Acessado em: 8 jul. 2014.

NUNES, Edson. O quarto poder: Gênese, Contexto, Perspectivas e Controle das Agências Reguladoras. SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE AGÊNCIAS REGULADORAS DE SERVIÇOS PÚBLICOS, II, set. 2005, Brasília. *Anais...*Brasília: Instituto Hélio Beltrão, 2001.

NUNES, Edson; RIBEIRO, L. M.; PEIXOTO, Vitor. Agências reguladoras no Brasil. *Observatório Universitário*, Rio de Janeiro, n. 65, Rio de Janeiro, jan. 2007.

NUNES, Edson de Oliveira; NOGUEIRA, André Magalhães; COSTA, Cátia Couto da; ANDRADE, Helenice Vieira de; RIBEIRO, Leandro Molhano. *Agências reguladoras e reforma do estado no Brasil: inovação e continuidade no sistema político-institucional*. Rio de Janeiro: Garamond, 2007.

PACHECO, Regina Silva. Regulação no Brasil: desenho das agências e formas de controle. *Revista de Administração Pública – RAP*, Rio de Janeiro, v. 40, n. 4, p. 523-543, jul./ago. 2006.

PAULA, Dilma Andrade. 154 anos de ferrovias no Brasil: para onde caminha esse trem? *História Revista*, Goiânia, v. 13, n. 1, p. 45-69, jan./jun. 2008.

PAULANI, Leda Maria. Capitalismo financeiro, estado de emergência econômico e hegemonia às avessas no Brasil. In: OLIVEIRA, Francisco de.; BRAGA, Ruy.; RIZEK, Cibele (Orgs.). *Hegemonia às avessas: economia, política e cultura na era da servidão financeira*. São Paulo: Boitempo, 2010.

PIRES, J. C. L. O processo de reformas do setor elétrico brasileiro. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v.6, n. 12, p. 137-168, dez. 1999.

PORTO, Tupy Corrêa. *Estatais: a verdade contra a farsa*. Rio de Janeiro. Julho, 1983.

REZENDE, Gustavo Henrique de Brito Pereira de. *Quando os mineiros começam a perder a Cemig...* Pesquisa apresentada ao Programa de Iniciação Científica do Instituto de História da Universidade Federal de Uberlândia. Uberlândia:PIAIC/UFU, 2012.

SAMPAIO, Maria Margarida Barbosa. *Da privatização ao apagão*. Florianópolis: Insular, 2001.

SANDRONI, Paulo. *Dicionário de economia do século XXI*. 3. ed. Rio de Janeiro: Record, 2007.